

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tesisenxarxa.net) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tesisenred.net) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tesisenxarxa.net) service has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized neither its spreading and availability from a site foreign to the TDX service. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service is not authorized (framing). This rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author



Càtedra UNESCO de Sostenibilitat



UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE CATALUNYA

**Programa de Doctorado en Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo
Cátedra UNESCO de Sostenibilidad**

UNIVERSIDAD POLITECNICA DE CATALUÑA

TESIS DOCTORAL

***PROPUESTA INDICADORES DE GESTION DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
SOSTENIBILIDAD PARA MEGACIUDADES. CASO DE ESTUDIO:
BOGOTÁ, MADRID, MEXICO D.F. Y SÃO PAULO***

Autora: Liliana Marcela Navarrete Peñuela

Director: Xavier Álvarez del Castillo

2010

Impreso en papel reciclado de alta calidad
Blanqueado 100% libre de cloro
Producción ecológica.

TABLA DE CONTENIDO

PARTE I: DE LA INVESTIGACIÓN	1
1. CAPITULO 1: PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	1
1.1 INTRODUCCIÓN / INTRODUCTION	1
1.2 JUSTIFICACION.....	4
1.3 HIPOTESIS DE LA INVESTIGACION/HYPOTHESE DE LA RECHERCHE	9
1.4 OBJETIVOS/OBJECTIFS	9
1.4.1 General.....	9
1.4.2 Específicos	9
PARTE II: DEL ESTADO DEL ARTE	17
2. CAPITULO 2: ANTECEDENTES.....	17
2.1 INTRODUCCION	17
2.2 LA CIUDAD COMO OBJETO DE ESTUDIO.....	21
2.2.1 Del Crecimiento Urbano A La Urbanización.....	24
2.2.2 La Cambiante Morfología Urbana	24
2.3 DESARROLLO SOSTENIBLE, UN CONCEPTO EN EVOLUCIÓN	32
2.3.1 Del Desarrollo Sostenible A La Sostenibilidad	35
2.3.2 Sostenibilidad Urbana.....	49
2.4 GESTIÓN AMBIENTAL: UNA PROPUESTA EN CONSTRUCCION	50
2.4.1 Perspectiva Sistémica De La Gestión Ambiental	52
2.4.2 Complejidad E Incertidumbre: Desafíos De La Gestión	53
2.5 LAS POLÍTICAS EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACION	54
2.5.1 Políticas Para La Sostenibilidad	57
2.5.2 Políticas Para La Gestión Ambiental.....	60
3. CAPITULO 3: MARCO CONTEXTUAL DE LA INVESTIGACION	63
3.1. INTRODUCCION	63
3.2 EL FENOMENO URBANO	63
3.2.1 Surgimiento De Las Ciudades	65
3.2.2 Crecimiento Poblacional	66
3.2.2.1 El caso de América Latina	71
3.2.2.2 El crecimiento poblacional y la pobreza	72
Pese a las cifras optimistas manejadas por el BM para el tema de la pobreza, lo cierto es que en el mundo hay más de 1000 millones de pobres.	73
3.2.3 Crecimiento Urbano.....	73
3.2.4 Urbanización.....	80
3.2.4.1 En el contexto de la globalización.....	82
3.2.4.2 Como forma de vida	85
3.2.4.3 Como proceso en Latinoamérica	88
3.3 CALIDAD AMBIENTAL URBANA.....	92
3.3.1 Ciudades Sostenibles	98
3.3.2 La Gestión Ambiental Como Estrategia Para El Logro De Ciudades Sostenibles	100
3.4 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, NUEVO ELEMENTO DE ANÁLISIS	102
3.4.1 Disenso Sobre El Origen De La Ciencia Política	102
3.4.2. Análisis Sistémico: Enfoque Teórico para el Análisis Político	104
3.4.2.1 Vertientes del análisis sistémico	105
3.4.2.2 Sistema político, algunas definiciones	110

3.4.3 Las Políticas Ambientales Como Instrumento de Gestión.	112
3.4.4 Glocalización De Las Políticas Ambientales: Requisito Para La Gestión Local	115
4. CAPITULO 4: MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACION	121
4.1 INTRODUCCION	121
4.2 LA CIENCIA POSNORMAL COMO ESTRATEGIA PARA ABORDAR LA COMPLEJIDAD	121
4.2.1 Definición.....	122
4.2.2 Elementos Estructurales De La Ciencia Posnormal.....	124
4.2.2.1 El riesgo y el principio de precaución.....	124
4.2.2.2 La incertidumbre y el principio de inconmensurabilidad.....	127
4.2.2.3 La complejidad y el pensamiento complejo.....	130
4.2.2.4 La democratización del conocimiento y el dialogo de saberes.....	134
4.2.3 Alcances	138
4.3 LA TEORIA GENERAL DE SISTEMAS, CONDICION SINE QUA NON PARA ABORDAR LA DIMENSION AMBIENTAL.....	139
4.3.1 Definiciones	140
4.3.2 Alcances	142
4.4 LA GLOBALIZACIÓN COMO PARADIGMA	143
4.4.1 Definición.....	144
4.4.2 Alcances	148
4.4.2.1 Implicaciones de la globalización en las ciudades postmodernas.....	152
4.4.2.2 Implicaciones de la globalización en las ciudades del tercer mundo	155
4.5 LA SOSTENIBILIDAD COMO NEO-PARADIGMA	158
4.5.1 Definición.....	158
4.5.1.1 Enfoques de la sostenibilidad	159
4.5.1.2 Dimensiones de la sostenibilidad.....	161
4.5.2 La Sostenibilidad En El Contexto De La Globalización	185
4.5.3 ¿Cómo Medir La Sostenibilidad?	187
4.5.4 Indicadores	188
4.5.4.1 Definciones.....	189
4.5.4.2 Caractrísticas.....	190
4.5.4.3 Tipos.....	192
4.5.5 Evolución De Los Indicadores Empleados Para Medir La Sostenibilidad ...	199
4.6 LA CIUDAD	207
4.6.1 La Ciudad, Un Sistema Complejo	207
4.6.2 Tipologías	210
4.6.3 ¿Crecimiento Urbano Vs Desarrollo Urbano?	214
4.6.4 Problemas Ambientales Urbanos	219
4.6.5 Problemas Ambientales En Las Megaciudades	223
4.7 GESTIÓN AMBIENTAL URBANA	224
4.7.1 Algunas Definiciones	225
4.7.2 Desafíos	227
4.7.3 Supuestos.....	229
4.7.4 Actores	231
4.7.5 Instrumentos.....	232
4.7.6 Gestión Ambiental Urbana Y Gobernabilidad	232
 PARTE III: DE LOS EJES ESTRUCTURANTES DE LA INVESTIGACION	235
 5. CAPITULO 5: DE LA GOUVERNANCE A LA GOBERNABILIDAD	235
5.1 INTRODUCCION	235

5.2 GOVERNABILIDAD	243
5.2.1 Definición	246
5.2.2 Supuestos Y Desafíos	248
5.2.3 La Gobernabilidad En El Contexto De La Globalización	251
5.2.4 Gobernabilidad Local	253
5.2.5 Gobernabilidad En Grandes Ciudades	254
5.2.6 El Buen Gobierno	257
5.2.7 ¿Cómo Medir El Buen Gobierno?	259
5.3 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP).....	260
5.3.1 Fundamentación Teórica	264
5.3.2 Principios Orientadores De La NGP	265
5.3.3 Introducción De Las Técnicas Del “Management” Privado En El Sector Público.....	267
5.3.4 La NGP Y Sus Efectos En La Administración Local	268
5.3.5 Críticas A La NGP	270
5.4 POLITICAS PÚBLICAS.....	271
5.4.1 Definiciones	272
5.4.2 Actores	275
5.4.3 Momentos.....	276
5.4.4 Formulación Y Construcción De Las Políticas Públicas	278
5.4.5 Implementación De Las Políticas Públicas	279
5.4.6 Aproximación A La Evaluación De Las Políticas Públicas	280
5.4.6.1 Momentos de la evaluación de políticas públicas	281
5.4.6.2 Niveles de la evaluación de políticas públicas	282
5.4.6.3 Tipos de evaluación.....	283
5.4.7 Políticas Públicas Para La Sostenibilidad Urbana	285
6. CAPITULO 6: EL CONTROL SOCIAL.....	289
6.1 INTRODUCCION.....	289
6.2 LA PARTICIPACION CIUDADANA, MOTOR DE LA GESTIÓN LOCAL	290
6.3 EL “CLIENTE – CIUDADANO” Y EL CONTROL SOCIAL.....	292
6.4 MEDIR PARA MEJORAR.....	294
6.4.1 La Evaluación	294
6.5 LOS INDICADORES COMO HERRAMIENTA PARA LA EVALUACION	297
6.5.1 Los Indicadores En El Contexto De La NGP.....	297
6.5.2 La Evaluación Por Objetivos Y Resultados.....	298
6.5.3 Cuando La Acción Desborda La Evaluación.....	299
6.5.4 El Uso De Indicadores Como Instrumentos De Control Social.....	300
PARTE IV: DE LA PROPUESTA METODOLOGICA.....	303
7. CAPITULO 7: MODELO METODOLOGICO.....	303
7.1 MARCO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACION	303
7.2 ESTRUCTURA METODOLOGICA.....	303
7.2.1 Trabajo De Campo	306
7.2.2 Estancias de investigación.....	311
7.3 DIAGRAMA METODOLOGICO	311
7.4 RETROALIMENTACION Y AJUSTES.....	312

PARTE IV: DE LOS PRODUCTOS DE LA INVESTIGACION 313

8. CAPITULO 8: LAS CIUDADES DE ESTUDIO EN EL MARCO DE LA GESTION AMBIENTAL 313

8.1 CARACTERIZACION DE LAS CIUDADES.....	313
8.1.1 Bogotá	314
Situación geopolítica.....	314
8.1.2 Madrid.....	317
8.1.3 México	320
8.1.4 São Paulo	323
8.1.5 Crecimiento Poblacional Y Proceso De Urbanización En Las Ciudades De Estudio – Contexto	327
8.2 LOS MODELOS DE GOBIERNO	330
8.2.1 Bogotá Distrito Capital (D.C).....	330
8.2.2 Madrid.....	331
8.2.3 México Distrito Federal (D.F)	333
8.2.4 São Paulo	334
8.2.5 Matriz Comparativa.....	336
8.2.6 Análisis	338
8.2.6.1 Contexto de la relación democracia - descentralización	338
8.2.6.2 Modelos de gobierno	338
8.2.6.3 Fortalezas	339
8.2.6.4 Debilidades	340
8.2.6.5 Tendencias	341
8.3 LOS PLANES DE GOBIERNO	341
8.3.1 Bogotá	341
8.3.2 Madrid.....	349
8.3.3 México D.F	353
8.3.4 São Paulo	361
8.3.5 Análisis	366
8.3.5.1 Planes de gobierno.....	366
8.3.5.2 Fortalezas	367
8.3.5.3 Debilidades.....	368
8.3.5.4 Tendencias	368
8.4 EVOLUCION DE LAS POLITICAS PÚBLICAS AMBIENTALES – ANALISIS A PARTIR DE LA CUMBRE DE RIO 92.....	369
8.4.1 Bogotá	369
8.4.2 Madrid.....	372
8.4.3 México D.F	375
8.4.4 São Paulo	377
8.4.5 Análisis	378
8.4.5.1 Convergencias y divergencias	378
8.4.5.2 Fortalezas y debilidades	379
8.4.5.3 Tendencias	380
8.5 LA CONSTRUCCION DE CIUDAD DESDE LA PERSPECTIVA AMBIENTAL	380
8.5.1 Bogotá	380
8.5.2 Madrid.....	381
8.5.3 México D.F.	382
8.5.4 São Paulo	383
8.5.5 Análisis	383
8.5.5.1 Los modelos de gestión ambiental.....	383
8.5.5.2 La construcción de ciudad desde la perspectiva ambiental	383

8.6 LA PARTICIPACION CIUDADANA Y LOS PROCESOS DE CONSTRUCCION DE CIUDAD	385
8.6.1 Generalidades	386
8.6.2 Particularidades, Los Expertos Opinan	386
8.7 LA ADMINISTRACION LOCAL: HACIA UN MODELO PARTICIPATIVO	388
9. CAPITULO 9: LAS POLITICAS PÚBLICAS EN EL CONTEXTO DE LA SOSTENIBILIDAD URBANA	393
9.1 INTRODUCCIÓN	393
9.2 LAS POLITICAS PÚBLICAS DE SOSTENIBILIDAD URBANA EN LAS MEGACIUDADES DE ESTUDIO	393
9.2.1 Generalidades	393
9.2.2 Particularidades	394
9.2.2.1 Bogotá	394
9.2.2.2 Madrid.....	395
9.2.2.3 México D.F.	395
9.2.2.4 São Paulo	396
10. CAPITULO 10: PROPUESTA DE INDICADORES DE GESTION DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SOSTENIBILIDAD URBANA	399
10.1 INTRODUCCION	399
10.2 DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA	399
10.3 ANÁLISIS.....	400
10.4 PROPUESTA.....	401
10.4.1 Modelo De Sostenibilidad.	401
10.4.2 Principios	401
10.4.3 Concertación De Indicadores De Gestión De Políticas De Sostenibilidad Urbana (INGEPSU)	402
10.4.4 Propuesta De Implementación Y Validación de los INGEPSU.....	404
11. CAPITULO 11: CONCLUSIONES/CONCLUSIONS	407
11.1 GENERALES.....	407
11.2 ESPECÍFICAS	409
11.2.1 De Las Hipótesis Planteadas.....	409
11.2.2 De Los Objetivos Y Resultados Esperados	410
11.2.3 La Propuesta De Indicadores	410
11.2.4 Del Modelo de Administración Pública NGP	411
11.2.5 De Los Modelos de Gobierno	411
11.2.6 De Las Políticas Ambientales	412
11.2.7 De Los Planes de Gobierno.....	412
11.2.8 De Los Planes de Gestión Ambiental	413
11.2.9 De La Participación Ciudadana	413
11.3 METODOLÓGICAS	414
12. BIBLIOGRAFIA	425
12.1 BIBLIOGRAFIA CITADA	425
12.2 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	449
12.3 WEBBLOGRAFIA	461
ANEXOS.....	473

TABLA DE TABLAS

Tabla 1. Porcentaje urbano según grandes regiones del mundo, 1995.....	6
Tabla 2. Puntos de vista teóricos sobre el desarrollo sostenible.....	34
Tabla 3. Población Mundial 1999 – 2025.....	67
Tabla 4. Población, aumento medio anual y tasa de crecimiento en el mundo, los grupos de desarrollo y las principales zonas, 2045 – 2050.....	68
Tabla 5. Crecimiento demográfico en Europa al año 2000	70
Tabla 6. Nivel de urbanización de grandes regiones del mundo, años seleccionados 1925-2025 (porcentajes)	91
Tabla 7. La globalización como proceso.....	144
Tabla 8. Global Cities en América Latina y el resto del mundo.....	157
Tabla 9. Velocidad de Adaptación y Sensibilidad de Evolución de los Sistemas.....	165
Tabla 10. Selección de algunos principios de DS.....	192
Tabla 11. Taxonomía de indicadores ambientales y de DS.....	194
Tabla 12. Tipología de los indicadores	195
Tabla 13. Propuestas internacionales de indicadores del componente medioambiental	202
Tabla 14. Propuestas internacionales de indicadores del componente social	203
Tabla 15. Propuestas internacionales de indicadores de los componentes económico e institucional.....	204
Tabla 16. Evolución y caracterización de los indicadores ambientales, de desarrollo sostenible, de sostenibilidad y de sostenibilidad urbana.....	206
Tabla 17. Síntesis de problemas ambientales urbanos (Informes de Naciones Unidas).....	221
Tabla 18. Recomendaciones para la Solución de Problemas Ambientales Urbanos.....	222
Tabla 19. Las cuatro dimensiones de la gobernanza medioambiental.....	242
Tabla 20. Líneas de comprensión del concepto de gobernabilidad.....	245
Tabla 21. Teorías de la nueva gestión pública	265
Tabla 22. El marco del ciclo de política: actividades y actores principales	278
Tabla 23. Secretarías y Áreas de Gobierno incluidas en el trabajo de campo	307
Tabla 24. Matriz Comparativa. Modelos de Gobierno en el Nivel Central para las ciudades objeto de estudio.....	336
Tabla 25. Matriz Comparativa Modelos de Gobierno en el Nivel Local para las ciudades objeto de estudio.....	337
Tabla 26. Alcaldes y Planes de Desarrollo a partir de 1993	342
Tabla 27. Líneas de acción propuestas en el Plan de Ordenamiento Territorial ..	347
Tabla 28. Participación ciudadana en el gobierno de la ciudad.....	389
Tabla 29. Órganos de control de la administración municipal	390
Tabla 30: Indicadores de Gestión de Políticas de Sostenibilidad Urbana (INGEPSU).....	403

TABLA DE IMÁGENES

Imagen 1. Tokio, complejas redes del trazado urbano	32
Imagen 2. La inmigración y el crecimiento de la población de la U.E.	71

TABLA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1. El Club de Roma y los componentes del Desarrollo Sostenible	36
Diagrama 2. Estocolmo y los componentes del Desarrollo Sostenible	37
Diagrama 3. La CMMAD y los componentes del Desarrollo Sostenible.....	38
Diagrama 4. Río 92 y los componentes del Desarrollo Sostenible	39
Diagrama 5. Guimarães y los componentes del Desarrollo Sostenible.....	40
Diagrama 6. La CDS y los componentes del Desarrollo Sostenible	41
Diagrama 7. La CEPAL y los componentes del Desarrollo Sostenible (sistema socio - ecológico).....	42
Diagrama 8. El PGDES y los componentes del Desarrollo Sostenible	43
Diagrama 9. Cuatro componentes para el Desarrollo Sostenible.	44
Diagrama 10. Análisis sistémico de la política	104
Diagrama 11. El Sistema Político según Easton.....	105
Diagrama 12. Proceso de retroalimentación en el Sistema Político.....	106
Diagrama 13. Modelo Niklas Luhmann	109
Diagrama 14. El sistema Económico y su relación con el Sistema Natural	162
Diagrama 15. El sistema Social y su relación con el Sistema Natural	163
Diagrama 16. Modelo Piramidal de la Sostenibilidad.....	164
Diagrama 17. El Prisma de la Sostenibilidad	166
Diagrama 18. Triple dimensión de la sostenibilidad.....	167
Diagrama 19. Sostenibilidad Integral	169
Diagrama 20. Sostenibilidad Pentameral.....	173
Diagrama 21. Movimiento general de complejización de la ética.....	181
Diagrama 22. Marco Ordenador Presión–Estado–Respuesta (PER).....	197
Diagrama 23. Marco ordenador FPEIR	201
Diagrama 24. Nuevos procesos y características del desarrollo urbano en América Latina según K. Meyer-Kriesten y J. Plöger	217
Diagrama 25. El ciclo de una política pública	276
Diagrama 26. Niveles de evaluación de políticas públicas	283
Diagrama 27. Fase I, Análisis comparativo.....	311
Diagrama 28. Fase II, Construcción de la propuesta de indicadores	312
Diagrama 29. Diseño, implementación y validación de los INGEPSU	404
Diagrama 30. Validación y retroalimentación de los INGEPSU	405

TABLA DE FOTOS

Foto 1. La Ciudad Griega	25
Foto 2. La Ciudad Romana.....	27
Foto 3. La Ciudad Medieval.....	29
Foto 4. Barcelona, Ciudad Moderna	30
Foto 5. New York, Ciudad Global	31
Foto 6. Ciudad de Bogotá	315
Foto 7. Ciudad de Madrid	318
Foto 8. Ciudad de México.....	321
Foto 9. Panorámica de São Paulo	324

TABLA DE ESQUEMAS

Esquema 1. Trazado de la Ciudad Griega.....	26
Esquema 2. Trazado de la Ciudad Romana	27
Esquema 3. Representación de la Ciudad Romana	28
Esquema 4. Trazado de la Ciudad Medieval	29
Esquema 5. Trazado complejo en la Ciudad Moderna	30
Esquema 6. Jerarquía de las ciudades mundiales según J. Friedmann (1986) ...	155
Esquema 7. La Ciudad como Sistema.....	209

TABLA DE FIGURAS

Figura 1. Crecimiento urbano entre 1990 y 2003.....	74
Figura 2. Dinámica demográfica de las grandes ciudades latinoamericanas (> 750.000 habitantes), 1950 – 1975.	78
Figura 3. Elementos del Entorno Intracomunitario	107
Figura 4. Metodología del análisis sistémico	109
Figura 5. Dimensiones de la ecuación IPCT	171
Figura 6. División político administrativa de Bogotá.....	316
Figura 7. División político administrativa de Madrid	319
Figura 8. División político administrativa de México D.F.....	322
Figura 9. Densidad de la población en el municipio de São Paulo	325
Figura 10. División político administrativa del municipio de São Paulo.....	327

TABLA DE GRAFICAS

Gráfica 1. Evolución de la población humana.....	66
Gráfica 2. Variaciones interanuales medias de la población española entre los años 1857 y 2006.....	70
Gráfica 3. Población mundial total por países agrupados según el ingreso, 1980, 1998, 2015	73
Gráfica 4. Crecimiento de población urbana y población rural, 1950-2030.....	77
Gráfica 5. Las ciudades millonarias (metrópolis) en los países desarrollados y en desarrollo 1900 – 1950 – 2000	89
Gráfica 6. Procesos, equilibrios dinámicos y componentes de la sostenibilidad ecológica, económica y social.	168
Gráfica 7. Infraestructura, Desafío de las Megaciudades	213

TABLA DE ANEXOS

Anexo 1. Niveles de participación.....	473
Anexo 2. Formato de entrevista.....	474
Anexo 3. Formato da entrevista.....	476

A la mami por toda una vida de amor

AGRADECIMIENTOS

Mis más sinceros agradecimientos a todas las personas e instituciones que ayudaron para que esta aventura investigativa fuera posible, entre ellas a:

La Universidad del Valle, a la Escuela de Ingeniería de los Recursos Naturales y del Ambiente y a mi grupo de trabajo del Área de Gestión Ambiental.

La Universidad Politécnica de Cataluña, a la Cátedra UNESCO de Sostenibilidad y al grupo de trabajo del doctorado en Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo, de manera particular a Josep Xercavins por su respaldo en la primera fase de este trabajo, a Xavier Álvarez del Castillo por su constante apoyo y confianza en mi trabajo durante el desarrollo del doctorado y de esta investigación y a Montse García, por su amabilidad y permanente colaboración, pero sobre todo, por su amistad.

La Universidad de Toulouse *Le Mirail*, específicamente al Centre interdisciplinaire d'etudes urbaines (CIEU), al Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires (LISST), a su directora Marie-Christine Jaillet, a Jean-Jacques Guibert y a Pablo Bilbao por propiciarme una grata y muy productiva estadía.

La Escuela Politécnica Federal de Lausana, específicamente a la oficina de Cooperation@EPFL y a su equipo de trabajo pero de manera muy especial a su director Jean Claude Bolay y a Corinne Waridel por su permanente colaboración y cálida acogida. Así mismo, al Laboratoire de Sociologie Urbaine (LaSUR), a su director Yves Pedrazzini por su colaboración en la fase de campo.

La Universidad Nacional Autónoma de México, a su Facultad de Arquitectura y particularmente a Juan Carlos Centella del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad PUEC por su colaboración y aporte bibliográfico.

La Alcaldía de Bogotá, Ayuntamientos de Madrid, México D.F y Prefeitura de São Paulo, así como a sus diferentes Secretarías y funcionarios que tan amablemente me brindaron la información requerida.

La Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca y a la Comisión for Research Partnerships whit Developing Countries (KFPE), por el apoyo económico proporcionado para la realización de las estadías de investigación.

Judith Domínguez Serrano y José Luis Lezama, director del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales del Colegio de México, por sus aportes en el trabajo de campo.

Carlo Córdoba Martínez, Coordinador del proyecto Bogotá Cómo Vamos, a Maurício Broinizi Pereira, Coordinador del Movimiento Nossa São Paulo y a las diferentes organizaciones de la sociedad civil que participaron desinteresadamente a la largo de los talleres.

Sebastián Ortiz de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) por el aporte bibliográfico.

Miguel Ojeda y Guillermo De León, profesores de la Universidad Veracruzana por su amistad y disposición de ayuda durante mi estadía en México.

Vilu Salvatore, Asesora técnica del gabinete de la Secretaría de Educación de la Prefeitura de São Paulo, por su valiosa colaboración en la realización del trabajo de campo en esa ciudad.

Claudia Ocampo, Lizette Grajales y Gina Hernández por su disposición y colaboración técnica.

Delphine Ortega por sus observaciones y aportes con el francés.

Marga, Ale, Pep, Edgar, Katia, Yuji y Oriol por los gratos momentos compartidos.

Ivonne e Ivette, por los tiempos de reflexión y de gratificante y cálida conversación.

Montse y Xavi, por acercarme amablemente a la cultura Catalana, su encanto y su historia al invitarme a compartir con ellos espacios, momentos y amigos.

Liliana y Juan Diego por tan fuertes lazos de amistad y por compartir conmigo la feliz llegada de Lorenzo a la familia.

Asthriesslav y David por el apoyo constante, la solidaridad incondicional y las puertas abiertas del hogar y el corazón.

Astridcilla... gracias por tu invaluable amistad, por tus acertadas palabras y oportunos abrazos, y por los deliciosos y charlados cafecitos.

Claudia y Olivier por ser ellos cálida acogida y dulce compañía en tierras lejanas.

Luz Estella, Elianne, Carmen y Maricarmen por abrir las puertas de sus casas para mí y permitirme compartir con ustedes momentos tan especiales.

Dory, Dianita, Ruca, Mimi, Ángela, Mao, Nana, Carepucito, Diana y Alberto por el acompañamiento y apoyo constante a pesar de la distancia.

Conny, Giova, Manuelita, papi y Roberto por su apoyo, comprensión, solidaridad, compañía permanente y amor incondicional.

PARTE I: DE LA INVESTIGACIÓN

1. CAPITULO 1: PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 INTRODUCCIÓN / INTRODUCTION

Las modificaciones que en el campo de la administración municipal se están sucediendo, gracias a las relativamente nuevas democracias instaladas en los modelos de gobierno de un considerable número de países en el mundo entero, es un fenómeno que se torna interesante para el análisis académico e institucional por las implicaciones que en el campo de las políticas públicas han tenido la inclusión de la participación de la ciudadanía, las demandas de la sociedad por un ambiente sano y la necesidad de mejora en la calidad de vida de la población en un mundo urbanizado y globalizado.

Este nuevo fenómeno, unido a la imperiosa necesidad de los grandes centros urbanos de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, como se hizo evidente en la Cumbre de Río 92, y a la vez, ocupar una posición estratégica en el implacable juego económico de la globalización son los principales detonantes para motivar hoy, a las administraciones de las megaciudades, a trabajar en el logro de la utópica “Ciudad Sostenible”. En este contexto se desarrolló la presente investigación.

La intención de esta investigación fue generar, como producto final, una propuesta de indicadores que permitiera a la sociedad civil y al gobierno local evaluar el grado de gestión de las políticas públicas de sostenibilidad urbana, implementadas por parte de la administración municipal; para ello se trabajaron como casos de estudio las ciudades de Bogotá, Madrid, México D.F. y Sao Paulo.

Dada la complejidad de los sistemas urbanos, la necesidad de la ampliación de la base de conocimiento con saberes no técnicos y las limitaciones de la ciencia normal para incluir en los análisis la incertidumbre y el riesgo, se hizo necesario recurrir a la Ciencia Posnormal como marco conceptual general para el análisis situacional de las diferentes ciudades. En este marco, la estrategia metodológica seleccionada para este estudio fue el análisis comparativo.

La sucesiva comparación de las diferentes dimensiones en las que se estudiaron las ciudades permitió obtener un diagnóstico actualizado de las mismas, realizar inferencias sobre el grado de evolución conceptual de las políticas públicas que en el campo ambiental han alcanzado las megaciudades seleccionadas, insumos estos que, respaldados en una amplia revisión

bibliográfica y en el riguroso trabajo de campo llevado a cabo en cada una de las ciudades objeto de estudio, condujeron a la investigadora a proponer, desde la percepción social, un conjunto de indicadores (cuantitativos y cualitativos) que permita a la comunidad entender y evaluar el grado de gestión que de las políticas públicas de sostenibilidad han alcanzado sus gobernantes en el contexto local.

El conjunto de indicadores propuestos presenta dos elementos destacables: el primero, está relacionado con la metodología de construcción ya que estos fueron diseñados de “abajo para arriba”, es decir, a partir de la participación de la ciudadanía. La percepción que la comunidad tiene de la capacidad de gestión de su gobernante se refleja en los indicadores identificados; el segundo, es el alcance de la propuesta: estos indicadores buscan trascender los indicadores ortodoxos empleados en la evaluación tradicional “por resultados y objetivos” conducentes, en muchos casos, a sesgos o injustas valoraciones al no analizar de manera sistémica el proceso de gestión; con esta propuesta se busca incluir elementos que pueden quedar “encubiertos” por agentes o eventos exógenos a la gestión del gobernante, que al no ser considerados, podrían demeritar o sobrevalorar su capacidad de acción y afectar la evaluación de las políticas públicas de sostenibilidad.

Pero más allá de la nueva propuesta de indicadores, se valora como otro aporte de esta investigación, la construcción de un nuevo modelo de *sostenibilidad* que, si bien es cierto, recoge elementos de propuestas anteriores, también involucra nuevos componentes que dinamizan y complejizan el modelo permitiendo realizar nuevas lecturas y presentando como válidas otras cosmovisiones acerca del *deber ser* de la sostenibilidad y es a partir de este nuevo modelo de sostenibilidad que se proponen los indicadores de percepción social de gestión de las políticas públicas de sostenibilidad urbana.

Es claro que elementos como el nivel de descentralización, la capacidad de gestión y la efectividad en la convocatoria para la participación informada de la ciudadanía son la clave del éxito en la Gestión Ambiental, pero esta coherente articulación en el camino a la sostenibilidad, depende básicamente de la estructura misma de la administración pública, en otras palabras, de los modelos de gobierno con que cuente cada ciudad.

Se espera que este estudio motive a otros investigadores a trabajar en la validación del conjunto de indicadores propuestos en esta investigación.

Este trabajo se realizó a la luz de los paradigmas de la globalización y la sostenibilidad, teniendo siempre como referente la Gestión Ambiental.

En lo referente a la estructura del documento, este se compone de cinco apartados. Inicia con un contexto general de la temática y luego se presentan elementos de carácter teórico, conceptual y metodológico que permiten dimensionar el estado actual de la problemática presente en las megaciudades de estudio, los modelos de gobierno vigentes en cada ciudad y su incidencia en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas de

sostenibilidad, así como la pertinencia y el aporte de la presente investigación en el contexto de la Nueva Administración Pública.

De manera sintética, el contenido de cada apartado es el siguiente:

Parte I: De La Investigación

Consta de un único capítulo en el que se presenta la investigación y se enfatiza en las motivaciones teóricas y prácticas que, a juicio de la investigadora, justificaron el desarrollo de la tesis. También se exponen en este capítulo las hipótesis a contrastar y los objetivos planteados para esta investigación.

Parte II: Del Estado Del Arte

Consta de tres capítulos a lo largo de los cuales la autora hace un exhaustivo seguimiento al desarrollo histórico de los diferentes tópicos relacionados con la investigación, para luego plantear un diagnóstico aproximado de la situación actual del problema origen de esta tesis, para ello se presenta un marco global o contextual que permite acercarse no solo a la complejidad del tema, sino también a las diferentes posturas ideológicas y conceptuales que subyacen a esta investigación. Por último, se estructura un marco teórico en el cual se reseñan diferentes propuestas teóricas y metodológicas relacionadas directamente con este estudio y que sirven a la investigadora como referente para el análisis a lo largo del proceso de indagación.

Parte III: De Los Ejes Estructurantes De La Investigación

Conformada por dos capítulos. En esta parte se exploran, desde el punto de vista teórico y metodológico, los temas que dan cuerpo y estructura sólida al presente estudio y que a su vez identifican a los beneficiarios – actores de esta investigación: Sociedad Civil y Administración Local.

Parte IV: De La Propuesta Metodológica

En este capítulo se hace referencia al marco conceptual sobre el cual se cimentó la investigación y se describen paso a paso las actividades desarrolladas para el logro de los objetivos propuestos y que pueden sintetizarse en las siguientes etapas: revisión bibliográfica, fase de campo (observación in situ, análisis comparativo, consultas a expertos, entrevistas, socialización, charlas exploratorias, entre otras), análisis de la información, realización de talleres y por último, formulación de la propuesta de indicadores de gestión de políticas públicas de sostenibilidad urbana para megaciudades.

Parte V: De Los Productos De La Investigación

Integrada por cuatro capítulos en los que se presentan los resultados obtenidos en el proceso de investigación. En el capítulo ocho se presentan las ciudades de estudio en el contexto de la gestión ambiental (caracterización, modelos de administración, planes de gobierno, políticas ambientales y su evolución desde la Cumbre de Río en el año 1.992, participación ciudadana y procesos de construcción de ciudad). El noveno capítulo ubica las políticas públicas de cada ciudad de estudio en el contexto de la sostenibilidad urbana. En el capítulo diez se concreta el objetivo general de esta investigación ya que se presenta la propuesta de indicadores de gestión de políticas públicas de sostenibilidad urbana para megaciudades, desde la óptica de la percepción social. En el

capítulo 11 se exponen las conclusiones síntesis y se hacen algunas recomendaciones con el fin de dar pautas que faciliten el camino en la investigación a nuevos “exploradores” de las temáticas urbanas. Por último en el capítulo 12 se presenta la bibliografía citada y consultada durante el desarrollo de esta investigación.

La bibliografía que respalda este trabajo de tesis es el resultado de una consulta seria y minuciosa a lo largo del tiempo, no solo de los estudios de doctorado sino también del quehacer profesional de la investigadora y se espera que sirva de apoyo a nuevos quijotes capaces de permitirse el placer de ser seducidos por la magia que despliegan las inconmensurables ciudades globales.

Como síntesis de este trabajo exploratorio por las megaciudades, podría decirse que la “apuesta” por la sostenibilidad en los grandes centros urbanos, debe ser hoy una prioridad en la que los diferentes actores (Estado y ciudadanía), asuman responsabilidades y compartan esfuerzos, riesgos y esperanzas, y es éste el principal motivo por el cual, evaluar la gestión de la administración local en el contexto de la sostenibilidad, específicamente en lo que respecta a la implementación de políticas públicas, se convierte en una necesidad para la sociedad civil y para la propia administración de las ciudades, esas mismas convulsionadas ciudades que Italo Calvino ha denominado “Ciudades Invisibles”.

“Tal vez estamos acercándonos a un momento de crisis de la vida urbana y las ciudades invisibles son un sueño que nace del corazón de las ciudades invivibles”.
Italo Calvino.

1.2 JUSTIFICACION

En tiempos de Globalización y de liberalización de mercados que obligan a la “libre competencia”, las ciudades aparecen una vez más como espacios - laboratorio donde el ensayo y error es el método único para poner a prueba las nuevas reglas de juego de la economía mundial (privatización, deslocalización, transnacionalización, barreras arancelarias selectivas, entre otras), todas ellas con repercusiones directas sobre las ciudades y sus habitantes.

La mundialización de la economía ha obligado a las ciudades y a los gobiernos locales, en aras de la eficiencia y la funcionalidad, a transgredir los límites del sistema urbano forzándolo más allá de su capacidad de carga con consecuencias directas sobre la calidad ambiental, la productividad local y el bienestar social. En el caso de las ciudades de los países en desarrollo la situación es aún más compleja. La mezcla de elementos tanto endógenos (en su mayoría resultado de la acción de inputs externos: desmesurado crecimiento demográfico, acelerado proceso de urbanización, pobreza, desempleo, baja inversión social, necesidades básicas insatisfechas), como exógenos (imposición de modelos de desarrollo, deuda externa, políticas internacionales

de austeridad fiscal, comercio injusto) han convertido a las ciudades, en palabras de Vilches y Gil¹, en verdaderos “paradigmas de la insostenibilidad”.

El incremento de la población mundial, el crecimiento urbano y el acelerado proceso de urbanización, han sido temas recurrentes de diagnóstico y análisis en diversas reuniones de organismos Internacionales. En este sentido, una breve revisión cronológica deja ver notorios avances sobre el estudio del tema: para 1984, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, identificaba la condición de “*urbanalidad*”² en el mundo, como un problema y un reto y así quedó plasmado en el documento *Nuestro Futuro Común*:

*“Al comienzo del nuevo siglo prácticamente la mitad de la humanidad habitará en centros urbanos. Sin embargo pocos gobiernos de ciudades tercermundistas cuentan con los recursos, el poder y el personal para suministrarle a sus poblaciones en crecimiento la tierra, los servicios y la infraestructura necesarios para una adecuada forma de vida: agua limpia, sanidad, colegios y transporte. El adecuado manejo administrativo de las ciudades exige la descentralización, de fondos, de poder político y de personal, hacia las autoridades locales”*³.

Este diagnóstico de la problemática urbana aporta una mirada más integradora y menos sectorizada de los sistemas urbanos, una mirada que se aproxima más a la complejidad y realidad de las ciudades, en particular de las ciudades del tercer mundo.

En Río 92, se presenta a América Latina como una de las regiones en desarrollo con más alto porcentaje de población urbana y con un creciente y desordenado proceso de urbanización.

La Tabla 1 deja ver que para 1995, la región de América Latina y el Caribe contaba con un alto porcentaje de su población viviendo en ciudades: 73,4%. Las cifras muestran claramente el acelerado ritmo de crecimiento de la población urbana en América Latina: en el periodo entre 1950 y el 2000, crece 3,9 veces a nivel mundial y 6,2 veces en América Latina y las proyecciones de Naciones Unidas estiman un aumento en la población urbana para el período comprendido entre 1950 y el 2025, del orden de 6,7 veces para el mundo y de 9,6 veces para América Latina⁴.

¹Vilches, A. y Gil, D. *Construyamos un futuro sostenible. Diálogos de supervivencia*. Cambridge University Press. Capítulo 2. Madrid. 2003.

² Término propuesto por la autora para referirse a las cualidades y características (territoriales, económicas, políticas, sociales - organizacionales y culturales) relativas a la vida en las ciudades, como símil del término “ruralidad”.

³Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. *Nuestro futuro común*. Editorial Alianza, segunda reimpresión. Madrid. 1992.

⁴ Puncel, Alfonso. “La urbanización y la gestión ambiental en América Latina”. En: Puncel, Alfonso (Ed.) *Las Ciudades de América Latina: Problemas y Oportunidades*. Diputación de Valencia y Universidad de Valencia. Valencia. 1994. Págs. 9-23. ISBN: 84-370-1821-8.

Tabla 1. Porcentaje urbano según grandes regiones del mundo, 1995⁵

Región	Porcentaje Urbano
América del Norte	76.2
Asia	34.7
Africa	34.9
Europa	73.5
- Occidental	81.5
- Oriental	70.2
- del Norte	83.5
- del Sur	64.1
Oceanía	70.1
América Latina y el Caribe	73.4
- Central	66.3
- del Sur	77.4
- del Norte	61.7

Fuente: United Nations, 1997.

El proceso de urbanización en América Latina se ha caracterizado no sólo por el crecimiento de sus ciudades sino también, y principalmente, por el tamaño de las mismas:

“Sin duda, uno de los rasgos más destacados del proceso de urbanización de América Latina y el Caribe ha sido la constitución de enormes aglomerados urbanos que sobresalen dentro de los sistemas de asentamientos humanos, tanto por su envergadura demográfica, como por su gravitación en términos económicos, socioculturales y políticos (...), son particularmente destacables los casos de los seis países en los que se localizan los siete conglomerados metropolitanos de la región (Buenos Aires, Bogotá, Lima, Ciudad de México, Río de Janeiro, Santiago de Chile y São Paulo)”⁶.

Las ciudades en general y las grandes ciudades en particular, son hoy por hoy el principal reto del desarrollo sostenible. La búsqueda de la “ciudad sostenible” demanda para su logro, contemplar la ciudad más allá de su diseño arquitectónico, es necesario también, involucrar en el análisis las dimensiones ecológica, social, económica y política en las que está inmersa cada ciudad, es decir, es necesaria una Gestión Ambiental Urbana que trabaje en la mejora de la calidad ambiental, en la erradicación de la pobreza, en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, en el fomento y promoción de la gobernabilidad participativa y representativa que asegure el cumplimiento de la función social de la economía, el fortalecimiento institucional, la coordinada acción interinstitucional y la “apropiación” de lo público por parte de todos los

⁵ CEPAL. *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: Propuesta para la Gestión Urbana*. Naciones Unidas. LC/L.1117. 1998.

⁶ CEPAL. 1998. Óp. cit.

actores que intervienen en la construcción del modelo colectivo de ciudad y en este propósito los gobiernos locales tienen un alto grado de responsabilidad.

David Satterthwaite expresaba en su artículo “El Continente Urbano”, refiriéndose a América del Sur:

“... como si la buena gestión medioambiental dentro de la ciudad no fuera lo bastante compleja, el buen gobierno urbano debe extenderse al medio ambiente de la región circundante y también contribuir a objetivos globales como los de minimizar las emisiones de gases de efecto invernadero y proteger la biodiversidad. Todas las urbes y poblaciones menores necesitan dotarse de una estructura gubernamental que haga frente con mayor eficacia a sus múltiples necesidades. Debe proporcionar medios para que se alcancen compromisos entre intereses en conflicto y para que las necesidades de los menos poderosos reciban atención adecuada. Debe garantizar el cuidado y mantenimiento de las funciones protectoras y productivas del ecosistema sobre el que descansa la ciudad.”⁷

Una de las estrategias para garantizar dichas funciones en el sistema urbano es la formulación de políticas ambientales locales, sin embargo, no es suficiente con que dichas políticas estén consignadas en el papel, es necesario además, realizar un adecuado control, seguimiento y evaluación de su implementación, en especial en el caso de las llamadas megaciudades, es por esto que se hace necesario un detallado estudio comparativo de los modelos de administración, los planes de gobierno y los procesos de descentralización y participación, entre otros, experimentados por las ciudades de estudio en los últimos 18 años con el fin de formular, a partir de dicha información y de la percepción social, un conjunto de indicadores que faciliten a la sociedad civil y a las administraciones locales evaluar el grado de gestión que de las políticas públicas ambientales han alcanzado los gobernantes. Se espera que a partir de los resultados de esta investigación surjan conjuntamente (gobierno local – sociedad civil) nuevas propuestas y/o ajustes de lineamientos de acción con miras al logro de la sostenibilidad en el marco de la gestión ambiental y del buen gobierno, como requerimientos estos, del mundo globalizado.

En este sentido, Red 6 URB-AL “Medio Ambiente Urbano”, expone como prioritario “... encontrar indicadores que permitan apoyar la reflexión local sobre el desarrollo sostenible, de una forma que sea significativa para los ciudadanos y organizaciones locales, que tienen que trabajar con las administraciones en el desarrollo de procesos que mejoren la calidad de vida.”⁸

Finalmente, es pertinente anticipar que el enfoque de sostenibilidad con el que se abordó en esta investigación el medio ambiente urbano, coincide plenamente con el enfoque adoptado por la Red 6 URB – AL el cual tiene un claro carácter sistémico en el que temáticas como la configuración de la ciudad, la cohesión social o la gestión de recursos se asumen como elementos integradores y dinamizadores o disipadores del sistema urbano. Así mismo, el

⁷ Satterthwaite, D. *El Continente Urbano*. Madrid. 2002. ISSN: 1578-097X

⁸ URB-AL. Málaga. *Documento Base Red 6 URB-AL sobre “Medio Ambiente Urbano”*. Málaga. 2001

trabajo adelantado por esta Red reconoce la importancia del componente político para el logro de la sostenibilidad urbana; al respecto se extraen del Documento Base (2001), algunos puntos fundamentales que respaldaron el desarrollo de este trabajo:

- En general, la articulación entre el desarrollo económico y herramientas innovadoras como la planeación y la gestión estratégica, están permitiendo a los gobiernos locales ser más eficientes en la provisión de servicios a los ciudadanos, mejorar las condiciones socioeconómicas y ambientales en el nivel local y fortalecer las relaciones entre los sectores público, privado y social.
- Es interesante analizar el proceso de trabajo que han seguido, antes y después del Plan (Estratégico, Director, Continuo, etc.), las ciudades que han aplicado con mayor éxito Planes de uno u otro tipo. Al hacerlo se observa que el Plan, en sí, no suele ser el desencadenante de los nuevos valores si no que normalmente el plan ha sido un instrumento dentro de unos procesos en marcha en la gestión y la política municipal.
- La cuestión fundamental para abordar adecuadamente la nueva problemática de las ciudades es la voluntad política de modificar la forma de intervención pública y la propia organización administrativa, en la línea estratégica, directora, evaluadora y cooperativa.
- Asuntos como: el empobrecimiento y enriquecimiento insostenibles, la desarticulación entre ciudad - entorno – región, las limitaciones de los gobiernos locales, las deficiencias en educación, participación y organización social, las modalidades de ocupación y uso del suelo, entre otros, transversalizan la concepción de las políticas públicas en materia de gestión ambiental urbana, así como la planeación, los instrumentos de gestión, las estrategias para la acción, el control, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos sectoriales.
- Un tema que se debe incorporar con cierto énfasis, es el impulso y apoyo al uso municipal de indicadores para evaluar los procesos en curso, que acercan o alejan de la sostenibilidad local, y la magnitud de los cambios en el tiempo ante la introducción de nuevas actuaciones.

Es evidente entonces la necesidad de hallar indicadores que permitan evaluar la gestión de las administraciones locales en el campo de las políticas públicas de sostenibilidad, esto es especialmente cierto si se tiene claro que el componente político es el que define, en últimas, el rumbo de las ciudades y sus ciudadanos, y como componente de la dimensión ambiental, es el que hará posible o no el logro de ciudades sostenibles.

1.3 HIPOTESIS DE LA INVESTIGACION/HYPOTHESE DE LA RECHERCHE

Fueron cuatro las hipótesis de trabajo que motivaron el desarrollo de esta tesis doctoral:

- i. La Cumbre de Río 92 generó cambios en la estructura del Estado a nivel nacional, regional y local en los países a los que pertenecen las ciudades objeto de este estudio.
- ii. Es posible hoy, 18 años después de la Cumbre de Río 92, hablar de políticas de sostenibilidad (entendidas estas como un conjunto sistémico de políticas encaminadas a la sostenibilidad), en América Latina.
- iii. Existe un “patrón” de formulación y/o evaluación de la gestión de las políticas públicas de sostenibilidad en las megaciudades de estudio.
- iv. Los indicadores promovidos y recomendados por varias de las instituciones internacionales como herramientas para medir la gestión local no brindan información suficiente sobre la capacidad de gestión de las administraciones, principalmente en lo que respecta a la sostenibilidad.

1.4 OBJETIVOS/OBJECTIFS

1.4.1 General

Proponer un conjunto de indicadores que desde la percepción social, permita tanto a la sociedad civil como a la administración local, evaluar el grado de gestión de las Políticas Públicas de Sostenibilidad Urbana, seleccionando para el estudio cuatro megaciudades: Bogotá, Madrid, México D.F. y Sao Paulo,

1.4.2 Específicos

- Realizar un análisis comparativo de diversas propuestas de indicadores de sostenibilidad urbana.
- Analizar los Modelos de Administración implementados a partir de 1992 en las ciudades objeto de estudio.
- Realizar un análisis del proceso de formulación, desarrollo e implementación de las Políticas Ambientales Locales a partir de la Cumbre de Río 92 en las ciudades estudiadas.
- Identificar el grado de concordancia entre las Políticas Ambientales Locales y los Planes de Gobierno (a través del estudio de los sucesivos

Planes de Desarrollo, Ordenamiento Territorial y Gestión o Acción Ambiental), implementados por los Gobiernos locales a lo largo de 18 años (1992-2009) en las cuatro megaciudades seleccionadas para el estudio.

- Realizar un seguimiento a los procesos de participación ciudadana en la formulación, implementación y evaluación de los diferentes Planes implementados por los Gobiernos Locales a lo largo del periodo de estudio (1992-2009) en las ciudades de referencia.
- Proponer, desde la percepción social, un conjunto de indicadores de gestión de las Políticas Públicas de Sostenibilidad para megaciudades, tomando como referentes las cuatro ciudades objeto de este estudio.

Se espera que los resultados obtenidos de la investigación y presentados en este documento sirvan como marco orientador a las administraciones locales en el proceso de formulación de políticas públicas de sostenibilidad urbana; a la ciudadanía, como instrumento de evaluación de la gestión de las políticas públicas en el tema de la sostenibilidad y a la academia, como nuevo elemento de reflexión a partir del cual se generen nuevas investigaciones y propuestas en el campo de la gestión ambiental urbana, la sostenibilidad, la administración local y las políticas públicas.

INTRODUCTION

Les modifications qui se succèdent dans le domaine de l'administration municipale, grâce aux démocraties « relativement nouvelles » installées dans les modèles de gouvernement d'un nombre considérable de pays du monde entier, sont un phénomène qui devient intéressant pour l'analyse académique et institutionnelle, part les implications qu'ont eu l'inclusion de la participation des citoyens, les demandes de la société pour un milieu sain et le besoin d'améliorer la qualité de vie de la population dans un monde urbanisé et globalisé, dans le domaine des politiques publiques

Ce nouveau phénomène, joint à l'impérieuse nécessité des grands centres urbains d'améliorer la qualité de vie de leurs habitants (comme cela est devenu évident lors du Sommet de Rio 92), et en même temps d'occuper une position stratégique dans l'implacable jeu économique de la globalisation sont les principaux détonants pour motiver aujourd'hui les administrations des méga-villes, afin qu'elles travaillent à la réussite de l'utopique « Ville Durable ». C'est dans ce contexte que s'est développée la présente recherche.

Le but de cette enquête a été de créer, en tant que produit final, une série d'indicateurs qui permette à la société civile et au gouvernement local d'évaluer le degré de gestion des politiques publiques de durabilité urbaine, mises en place par l'administration municipale, et pour cela les méga-villes de Bogota, Madrid, Mexico et Sao Paulo ont été proposées comme cas d'étude.

Etant donnée la complexité des systèmes urbains, le besoin de l'ampliation de la base de connaissances avec des savoirs non techniques et les limitations de la science normale pour inclure dans les analyses l'incertitude et le risque, il s'est avéré nécessaire d'avoir recours à la Science Post-normale comme cadre conceptuel général pour l'analyse situationnelle des différentes villes. Dans ce contexte, la stratégie méthodologique choisie pour cette étude a été l'analyse comparative.

La comparaison successive des différentes dimensions dans lesquelles ont été étudiées les villes a permis d'obtenir un diagnostic actualisé de celles-ci, de réaliser des inférences sur le degré d'évolution conceptuelle des politiques publiques qu'ont atteint les méga-villes choisies dans le domaine environnemental, des contributions qui, soutenues par la vérification bibliographique exhaustive et le travail de terrain rigoureux mené(s) à bien/réalisé(s) dans chacune des villes objet d'étude, ont conduit la chercheuse à proposer, depuis la perception sociale, une série d'indicateurs (quantitatifs et qualitatifs) qui permette à la communauté de comprendre et d'évaluer le degré de gestion des politiques publiques de durabilité atteint par ses gouvernants au niveau local.

L'ensemble d'indicateurs proposés présente deux éléments remarquables : le premier est en rapport avec la méthodologie de construction, car ceux-ci ont été dessinés « du bas vers le haut », c'est-à-dire, à partir de la participation de la citoyenneté. La perception selon laquelle la communauté a la capacité de

gestion de son gouvernant se reflète dans les indicateurs identifiés. Le deuxième, est la portée de la proposition : ces indicateurs cherchent à dépasser les indicateurs orthodoxes employés dans l'évaluation traditionnelle « par résultats et objectifs » qui conduisent, dans plusieurs cas, à des tournures ou évaluations fausses car ils n'analysent pas de façon systématique le processus de gestion; avec cette proposition l'on cherche à inclure des éléments qui peuvent rester «cachés» par des agents ou des événements exogènes à la gestion du gouvernant qui, n'étant pas considérés, pourraient casser ou surévaluer sa capacité d'action et affecter l'évaluation des politiques publiques de durabilité/soutenabilité.

Mais au-delà de cette nouvelle proposition d'indicateurs, on apprécie comme autre apport de cette recherche, la construction d'un nouveau modèle de durabilité qui recueille des éléments de précédentes propositions, et comporte aussi des nouveaux composants qui dynamisent et rendent complexes ce modèle en permettant de réaliser de nouvelles lectures et présentant comme valables d'autres cosmovisions à propos du savoir être de la soutenabilité, et c'est à partir de ce nouveau modèle de durabilité que sont proposés les indicateurs de perception sociale de gestion des politiques publiques desoutenabilité urbaine.

Il est clair que des éléments tels que le niveau de décentralisation , la capacité de gestion et l'effectivité dans la convocation pour la participation informée de la citoyenneté sont la clé de la réussite dans la Gestion Environnementale, mais cette articulation cohérente dans le chemin à la durabilité dépend principalement de la structure même de l'administration publique, autrement dit, des modèles de gouvernement avec lesquels compte chacune des villes.

On espère que cette étude encourage d'autres chercheurs à travailler dans la validation de l'ensemble d'indicateurs proposés par cette recherche.

Ce travail s'est effectué à la lumière des paradigmes de la globalisation et la durabilité, en tenant toujours comme référent la Gestion Environnementale.

En ce qui concerne la structure du document, celui-ci se compose de cinq sections. Il commence par un contexte général du sujet et par la suite sont présentés des éléments à caractère théorique, conceptuel et méthodologique qui permettent de dimensionner l'état actuel de la problématique présente dans les méga- villes d'étude, les modèles de gouvernement en vigueur dans chaque ville et leur incidence dans la formulation, implémentation et évaluation des politiques publiques de durabilité, ainsi que la pertinence et l'apport de la présente recherche dans le contexte de la Nouvelle Administration Publique.

De façon synthétique, le contenu de chaque section est le suivant :

Partie I : De la Recherche

Se compose d'un seul chapitre dans lequel se présente la recherche, avec une emphase sur les motivations théoriques et pratiques qui, de l'avis de la chercheuse, ont justifié le développement de cette thèse. Dans cette section

sont aussi exposées les hypothèses à contraster et les objectifs proposés comme résultat de l'implémentation du projet d'investigation.

Partie II : De l'Etat de l'Art

Se compose de trois chapitres au long desquels l'auteur fait un suivi exhaustif du développement historique des différents topiques en rapport avec l'investigation, pour poser ensuite un diagnostic approximatif de la situation actuelle du problème, origine de cette thèse. Dans ce but, un cadre global ou contextuel qui permet de s'approcher non seulement de la complexité du sujet mais aussi des différentes postures idéologiques et conceptuelles qui accompagnent cette recherche, est présenté. Enfin, on structure un cadre théorique dans lequel sont renseignées différentes propositions théoriques et méthodologiques directement en rapport avec cette étude et qui servent à l'investigatrice comme point de référence pour l'analyse tout au long du processus d'enquête.

Partie III : Des Axes Structurels de la Recherche

Conformée par deux chapitres. Dans cette partie s'explorent du point de vue théorique et méthodologique, les sujets qui donnent un corps et une structure solide à cette étude et qui identifient en même temps les bénéficiaires- acteurs de cette recherche : Société Civile et Administration Locale.

Partie IV : De la Proposition Méthodologique

Dans ce chapitre on fait référence au cadre conceptuel sur lequel s'est basée la recherche et les activités développées pour la réalisation des objectifs proposés sont décrites pas à pas. Celles-ci peuvent se synthétiser en 3 étapes : révision bibliographique, travail de terrain (observation in situ, analyse comparative, consultations à des experts, interviews, socialisation, conférences exploratoires, entre autres) et analyse de l'information, réalisation d'ateliers et enfin, formulation de la proposition d'indicateurs de gestion de politiques publiques et durabilité urbaine pour les méga- villes.

Partie V : Des Produits de la Recherche

Composée de quatre chapitres dans lesquels sont présentés les résultats obtenus durant le processus de recherche. Dans le chapitre huit sont présentées les villes d'étude dans le contexte de la gestion environnementale (caractérisation, modèles d'administration, plans du gouvernement, politiques environnementales et leur évolution suite au Sommet de Rio en 1992, participation des citoyens et processus de construction des villes). Le chapitre neuf [o : le neuvième chapitre] place les politiques publiques de chaque ville d'étude dans le contexte de la durabilité urbaine. Dans le chapitre dix on concrète l'objectif général de cette recherche en présentant la proposition d'indicateurs de gestion des politiques publiques de soutenabilité urbaine pour les méga- villes, à partir d'une optique de perception sociale. Dans le chapitre 11 sont exposées les conclusions synthèse de la recherche et quelques recommandations sont faites afin de donner des modèles qui facilitent le chemin dans la recherche à de nouveaux « explorateurs » des sujets urbains. Enfin, dans le chapitre 12 la bibliographie citée et consultée pendant le développement de cette recherche est présentée.

La bibliographie qui supporte ce travail de thèse est le résultat d'une consultation sérieuse et détaillée tout au long du temps, non seulement des études de doctorat mais aussi du travail professionnel de la chercheuse et on attend que celui-ci serve d'appui à de nouveaux Quichottes capables de se permettre le plaisir d'être séduits par la magie que déploient les incommensurables villes globales.

Comme synthèse de ce travail exploratoire dans les méga villes, on pourrait dire que le « pari » pour la durabilité dans les grands centres urbains, doit être aujourd'hui une priorité pour laquelle les différents acteurs (l'Etat et les citoyens), assument des responsabilités et partagent des efforts, des risques et des espoirs, et c'est celui-ci le principal motif par lequel, évaluer la gestion de l'administration locale dans le contexte de la durabilité, spécifiquement en ce qui concerne l'implémentation de politiques publiques, se transforme en un besoin pour la société civile et pour l'administration même des villes, ces mêmes villes convulsionnées qu'Italo Calvino a nommé « Villes Invisibles ».

HYPOTHESE DE LA RECHERCHE

Ont été quatre les hypothèses qui ont motivé le développement de cette thèse doctorale.

- i. Le Sommet de Rio 92 a généré des changements dans la structure de l'Etat au niveau national, régional et local dans les pays auxquels appartiennent les villes objet de cette étude.
- ii. Il est possible aujourd'hui, 18 ans après le Sommet de Rio 92, de parler des politiques de soutenabilité (entendues comme un ensemble systématique de politiques portées vers la durabilité), en Amérique Latine.
- iii. Il existe un « patron » de formulation et/ou évaluation de la gestion des politiques publiques de durabilité dans les méga villes d'étude.
- iv. Les indicateurs favorisés et recommandés par diverses des institutions internationales comme des outils pour mesurer la gestion locale n'offrent une information suffisante sur la capacité de gestion des administrations, principalement en ce qui concerne la soutenabilité.

OBJECTIFS

Général

Proposer un ensemble d'indicateurs qui à partir de la perception sociale, permet tant à la société civile qu'à l'administration locale d'évaluer le degré de gestion des Politiques Publiques de Soutenabilité Urbaine, en sélectionnant pour l'étude quatre des méga villes : Bogota, Madrid, Mexico D.F. et Sao Paulo.

Spécifiques

- Réaliser une analyse comparatif des diverses propositions d'indicateurs de durabilité urbaine.
- Analyser les Modèles d'Administration mises en place à partir de 1992 dans les villes objet de cette étude.
- Réaliser une analyse du processus de formulation, développement et mise en place des Politiques Environnementales Locales à partir du Sommet de Rio 92 dans les villes étudiées.
- Identifier le degré de concordance entre les Politiques Environnementales Locales et les Plans du Gouvernement (à travers de l'étude des Plans de Développement successifs, Ordonnement Territorial et Gestion ou Action Environnementale), mis en place par les Gouvernements locaux tout au long de 17 ans (1992-2009) dans les quatre méga villes choisies pour l'étude.
- Réaliser un suivi aux processus de participation des citoyens dans la formulation, mise en place et évaluation des différents Plans suivis par les Gouvernements Locaux tout au long de la période d'étude (1992-2009) dans les villes de référence.
- Proposer, depuis la perception sociale, un ensemble d'indicateurs de gestion des Politiques Publiques de Soutenabilité pour les méga- villes, en prenant comme référents les quatre villes objet de cette étude.

On espère que les résultats obtenus de la recherche et présentés dans ce document servent comme cadre d'orientation aux administrations locales dans le processus de formulation des politiques publiques de soutenabilité urbaine : à la citoyenneté, comme instrument d'évaluation de la gestion des politiques publiques dans le domaine de la durabilité et à l'académie comme un nouveau élément de réflexion à partir duquel se génèrent des nouvelles investigations et propositions dans le domaine de la gestion environnementale urbaine, la soutenabilité, l'administration locale et les politiques publiques.

PARTE II: DEL ESTADO DEL ARTE

Teniendo en cuenta la complejidad de la temática urbana y la imperiosa necesidad de abordarla desde una perspectiva sistémica, se hace indispensable plantear un marco de referencia que permita no solo contextualizar de manera general el problema objeto de este estudio (capítulos 2 y 3), sino también, acotarlo en término de los tópicos que se encuentran directamente relacionados con la presente investigación (capítulo 4).

2. CAPITULO 2: ANTECEDENTES

2.1 INTRODUCCION

Cronológicamente, podría decirse que a partir de 1976, en la primera Conferencia de las Naciones Unidas (NU) sobre Asentamientos Humanos denominada Hábitat I, celebrada en Vancouver, temas como el de la vivienda y el crecimiento urbano se convirtieron en temas de estudio para la comunidad científica. Como resultado de esta reunión se propuso la Agenda Internacional Hábitat - un Plan Global de Acción- en ella se adoptó por parte de los gobiernos asistentes y líderes mundiales 64 “recomendaciones” encaminadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades haciendo especial énfasis en la disminución de la pobreza, mejoras en saneamiento básico y vivienda digna.

Para 1992 el tema del crecimiento urbano se tornaba imprescindible y estratégico en las agendas internacionales, es así como en la llamada “Cumbre de la Tierra” celebrada en Río, es catalogado como un problema ambiental de características globales. Así mismo, el descontrolado proceso de urbanización que se vive, principalmente en las ciudades de los países en desarrollo y los problemas ambientales que ello implica, se convierten en temas de discusión técnica, análisis académico y prioridad en los planes de acción de las Instituciones Internacionales (N. U.: PGU/ALC, CEPAL, Banco Mundial, etc.)

Como resultado de la Cumbre de Río, surgen propuestas encaminadas a mejorar la calidad de vida de los pobladores de las ciudades, tal vez la más difundida ha sido la Agenda 21 con mayor acogida y mejores resultados en los países del norte que en los del sur. Otro resultado de Río 92, fue la incorporación al tema urbano del concepto de Desarrollo Sostenible, se plantean las ciudades sostenibles como meta para mejorar la calidad de vida en las ciudades y la Gestión Ambiental se presenta como alternativa de acción y solución a la problemática ambiental urbana pero demanda como supuestos

indispensables la descentralización y la participación ciudadana, condiciones incipientes para ese momento en la mayoría de los países del sur.

En 1994 se realiza la Primera Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles, celebrada en Aalborg, Dinamarca, entre el 24 y el 27 de Mayo. En su clausura, un total de 80 autoridades locales europeas firmaron la “Carta de ciudades europeas hacia la sostenibilidad”, más conocida como “Carta de Aalborg”. Como resultado de esta conferencia las ciudades europeas adquieren, entre otros, los siguientes compromisos:

- Integrar los principios de sostenibilidad en todas sus políticas.
- Aplicar políticas eficaces de ordenación del territorio que impliquen una evaluación ambiental estratégica de todos los planes, en especial aquellos que impliquen una renovación del centro urbano o una creación de nuevas zonas suburbanas de forma tal que se asocien funciones con el fin de reducir la movilidad.

En 1996 se realiza en Estambul –Turquía, del 3 al 14 de junio, la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), en ella Boutros-Ghali, Secretario General de N.U. admite que en 20 años el avance hacia las soluciones de los problemas ambientales urbanos ha sido lento:

“En los últimos 20 años, el mundo ha cambiado dramáticamente. Pero los problemas con que nos enfrentábamos en los años 70 no han sido resueltos. La pobreza, el hambre, la enfermedad, los desequilibrios poblacionales, la falta de equidad siguen a nuestro alrededor (...) Los asentamientos humanos, especialmente en las ciudades, son factores claves en las complejas ecuaciones cuyas premisas son el crecimiento y el desarrollo, los problemas ambientales, los derechos humanos y la erradicación de la pobreza...”⁹.

Como resultado de Estambul, los gobiernos se comprometieron a generar estrategias que permitieran el logro de ciudades sostenibles a través de: vivienda adecuada para todos, asentamientos humanos sostenibles, habilitación y participación, financiación de los asentamientos humanos y cooperación internacional y reafirmaron la necesidad de seguir las 64 recomendaciones presentadas en la Agenda Hábitat.

En octubre (6 - 8) de 1996 se celebró en Lisboa, la Segunda Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles. En su clausura fue firmado el “Plan de acción Lisboa: De la carta a la acción”. En esta conferencia se analizó la implantación de la Agenda Local 21 en 35 países europeos y se evaluó el progreso llevado a cabo desde la firma de la Carta de Aalborg.

En el año 2000, del 9 al 12 de Febrero se realizó en Hannover, Alemania, la Tercera Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles, el documento final se conoció como “Llamamiento de Hannover”. La Cuarta Conferencia se celebró en Aalborg en el año 2004, a los 10 años de la primera reunión, y la

⁹http://www.barcelona2004.org/esp/banco_del_conocimiento/documentos/ficha.cfm?IdDoc=2663 (Ultima revisión: julio 6 de 2008).

Quinta Conferencia se llevó a cabo en Sevilla - España, del 21 al 24 de Marzo de 2007.

Para el 2002 en Río+10, el tema urbano no mostró notorios avances en cuanto a la solución de su problemática ambiental, eso no significa que las ciudades, en particular las grandes ciudades de América Latina, realmente no hayan logrado cambios sociales, políticos, culturales y ecológicos durante los últimos años.

Entre una y otra gran Cumbre, se han desarrollado otras reuniones que tratan directamente la temática urbana, reuniones regionales y/o locales tanto en el norte como en el sur: Reunión Regional Europea de los Comités Hábitat, Madrid, noviembre 1995; Hábitat Social: reunión celebrada en Roma entre el 27 de febrero y el 4 de marzo de 2000 por el Instituto Italo-Latinoamericano; Reunión de la Red de Gobiernos Regionales de América Latina y el Caribe, celebrada en Toluca México en 2003.

Fueron de gran importancia para el tema las dos Sesiones del Foro Urbano Mundial¹⁰ previas a Vancouver 2006, la primera sesión celebrada en Nairobi en 2002 y la segunda en Barcelona del 13 al 17 de septiembre de 2004, en esta última se debatieron temas como pobreza urbana, recursos urbanos, sostenibilidad urbana, servicios urbanos, desastres urbanos y reconstrucción. En síntesis, con este Foro se buscaba "...analizar y responder a las oportunidades y retos asociados a este proceso de crecimiento urbano, estimulado por el fenómeno de la globalización en el siglo XXI. Un proceso caracterizado por su complejidad, que aborda cuestiones tan relevantes como el papel de los ciudadanos en un crisol de culturas, los espacios de inclusión y exclusión y, en definitiva; el marco de construcción de sociedades abiertas y plurales"¹¹.

La Tercera Sesión del Foro Urbano Mundial se llevó a cabo entre el 19 y el 23 de junio de 2006 en la ciudad de Vancouver, a ella asistieron representantes de más de 150 países. Al respecto, Anna Tibaijuka, Subsecretaria General de las Naciones Unidas y Directora Ejecutiva de UN-Hábitat, reconoció que "La urbanización es parte integral que acompaña los cambios estructurales del desarrollo económico".

Por otro lado, Achim Steiner, Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en el Tercer Foro Urbano Mundial hizo énfasis sobre varios aspectos fundamentales de la relación campo – ciudad:

- El medio urbano se encuentra inextricablemente ligado al medio rural, e inextricablemente vinculado a la gestión sostenible y responsable de los recursos naturales locales, regionales y mundiales. Por lo tanto, la salud

¹⁰ El Foro Urbano Mundial se lleva a cabo cada 2 años, fue establecido por las Naciones Unidas para examinar el acelerado proceso de urbanización a nivel mundial.

¹¹http://www.unhabitat.org/otras_noticias_detalle.asp?id_secao=9&id_pub=1413&id_idioma=2&txtbusca= (Última revisión: julio 6 de 2008).

de las ciudades es crucial para alcanzar las metas de desarrollo convenidas internacionalmente y hacer frente a temas tan urgentes para el planeta como el cambio climático.

- La migración de las zonas rurales a las ciudades tendría una mejor gestión si los habitantes de las comunidades rurales tuvieran mejores oportunidades de trabajo, atención médica y educación; pero esto también está vinculado al mejor acceso a los suministros de energía sostenible, los regímenes más justos de comercio internacional para artículos como los productos agrícolas, cuestiones de tenencia de la tierra y niveles aceptables de inversión interna y ayuda exterior para el desarrollo.
- Aproximadamente la mitad de la población mundial está asentada en las ciudades y no cabe duda de que la cifra crecerá. Así que cada vez ganaremos o perderemos más la carrera por la sostenibilidad en nuestros centros urbanos. Sin embargo, se trata de una carrera en la que muchas autoridades locales y dirigentes urbanos están ansiosos por participar, a menudo motivados por razones económicas pragmáticas y muy específicas.
- En 2007, por vez primera en la historia, habrá más habitantes urbanos que rurales. Se espera que para el año 2050, alrededor de seis mil millones de personas vivan en ciudades.

Al finalizar el Tercer Foro, Steiner reconoció que todavía hay mucho trabajo por hacer para el logro de ciudades sostenibles.

La cuarta Sesión del Foro Urbano Mundial se realizó en Nanjing (China) del 3 al 6 de noviembre de 2008, el lema del encuentro fue “Innovación y Tecnología para una Urbanización Armoniosa”, algunos de los temas tratados fueron: inclusión social, manejo de riesgos y desastres, economía urbana, medio ambiente, desarrollo y planeación urbana, entre otros. Como resultado de esta reunión se identificaron cinco desafíos a los que hay que hacer frente si lo que se busca es la sostenibilidad urbana:

1. Tecnologías verdes para ciudades (Energía, Transporte)
2. Agua, servicios sanitarios y gestión de desechos para una vida urbana sana (Infraestructura, Herramientas)
3. Tierra y vivienda accesibles (Sectores: Inmobiliario; Financiero y de la Construcción)
4. Prevención de desastres y reconstrucción
5. La ciudad digital (Tecnología de la Información; Comunicación)

Para el 2010 la ciudad de acogida a la quinta Sesión del Foro Urbano Mundial fue Río de Janeiro. Los desafíos que se afrontaron en este V Foro, con respecto a las deseables ciudades sostenibles, involucraron necesariamente temas del pasado aun no superados (pobreza, problemas ambientales, migración, entre otros), pero también dimensiones más recientes (descentralización, gobernabilidad, funcionalidad, eficiencia, deslocalización) propias del contexto global.

Hoy se hace más evidente que nunca que los neoparadigmas de modernidad – posmodernidad, globalización y sostenibilidad, enfrentan a las ciudades a nuevos retos que abren el espacio para que otros actores aporten desde su saber particular nuevas lecturas del sistema urbano, tanto los gestores, como los políticos y la sociedad civil son ahora, los encargados de trans-formar los conglomerados urbanos en ciudades para vivir.

2.2 LA CIUDAD COMO OBJETO DE ESTUDIO

El surgimiento de la ciudad es tan antiguo como la historia misma de la humanidad y a lo largo del tiempo sus historias de vida se han entretreído hasta hacerse una sola, la ciudad es, en tanto haya quienes la formen, la conformen y la transformen. Tal vez este sea el atractivo que la ha convertido en permanente objeto de estudio.

Diferentes disciplinas han encontrado en la ciudad un tema por explorar, por conocer, por definir, por medir, por intervenir... podría decirse, entonces, que la ciudad no admite una única lectura.

*“La ciudad misma ha sido estudiada como una categoría modélica, a la cual aquellas formas urbanas que más se le parezcan pueden llamarse ciudad, mientras que aquellas formas urbanas que se salen del modelo son excluidas. Esta mirada ingenua de la ciudad ha hecho que su estudio se les entregue a los arquitectos y a los ingenieros, como si la ciudad fuera simplemente un hecho físico espacial, que puede planearse dentro de una lógica lineal. Frente a esto, la realidad rizomática y magmática de la vida urbana, muestra que ninguna ciudad es La Ciudad sino **mi** o acaso **nuestra** ciudad. Es decir, que la ciudad es una experiencia mutante, más que una categoría universal y absoluta”¹²*

Así como la arquitectura y el urbanismo han encontrado en la ciudad su campo de acción y teorización, también otras disciplinas han trabajado sobre lo urbano:

La filosofía a lo largo de la historia ha realizado aportes ideológicos trascendentales para lo que hoy conocemos políticamente como ciudad, aportes que van desde la idea misma de Polis para Platón¹³, la cual era más que la distribución política sobre el territorio, para él, así como para Aristóteles, la ciudad era el lugar donde los principios éticos más generales de la teoría política podían concretarse a través del llamado Estado – Nación, hasta la construcción de la “filosofía para la ciudad” de José I. López Soria (2003) quien, con respecto a la estrecha relación que existe entre filosofía y ciudad, sostiene que las dos mantienen una relación no prescriptiva sino electiva y crítica con respecto a sus propios orígenes y tradiciones. Según este mismo autor, “ambas se reconocen portadoras de un pasado que les da densidad histórica pero que

¹² Noguera Ana, P. “Estéticas ambientales urbanas”. *Memorias II Seminario internacional sobre medio ambiente urbano*. Universidad Nacional de Colombia – IDEA. Manizales. Abril 14 – 16. 2004

¹³ Platón. *La República*. Editorial Andrómeda. ISBN 9507220941

no las ata, un pasado con el que dialogan críticamente y al que revitalizan transformándolo. Ninguna de ellas reconoce un fundamento que la inmovilice (...) tanto la ciudad como la filosofía son herederas de una vocación expansionista que las obliga a rebasar continuamente sus propios límites...”¹⁴.

La geometría, tan ligada a la filosofía, a la política y a la economía, ha estado presente en el diseño de las ciudades a lo largo y ancho de su historiografía, desde el trazado novedoso propuesto por Hippodamos en la antigua Grecia (00 a.C.) para diseñar la ciudad cuadrícula, pasando por el trazado ortogonal (494 a.C.) en el que el cruce de calles conformaba cuadrantes como la geometría de la ciudad colonial hispanoamericana, hasta la ciudad lineal de Soria y Mata o la concéntrica de Hollwin.

La economía se “inventa” en las ciudades comerciales con la producción de excedentes y se perpetua hasta hoy con las “global cities” descritas por Jürgen Ossenbrügge¹⁵. Los diferentes procesos de reestructuración económica internacional han influido en las ciudades no solo en la dinámica económica sino también en la propia distribución espacial de la sociedad y el capital. La promoción de modelos económicos como el denominado “centro – periferia” fueron aplicados también a los modelos de desarrollo urbano de la época con implicaciones sociales, políticas y culturales que aún permanecen:

“Entre el siglo XX y el inicio del siglo XXI, hemos observado la transición del paradigma de la producción en masa de tipo fordista al de la producción flexible que favorece la desconcentración y la descentralización de los procesos económicos con el fortalecimiento de los espacios regionales y locales como unidades donde el capital, el trabajo, los recursos propios y la sociedad en general constituyen la base de la competitividad y el logro del bien común. En este sentido, los conceptos de ciudad y región recuperan la importancia en el marco de la reorganización de la economía en la globalización, la mundialización, el neoimperialismo o el modelo neoliberal, según el enfoque que se adopte.”¹⁶

La economía urbana define a la ciudad como una unidad productiva como cualquier otra, la única diferencia radica en el rol de las externalidades positivas y negativas, siendo las positivas “lo que hace productivas a las ciudades” mientras que las negativas son las que “tienden a hacerlas ineficientes. El cómo se resuelvan las externalidades negativas es la clave de la problemática urbana.” López en su artículo “Para una Filosofía de Ciudad”, sostiene que para la economía “la ciudad es un espacio de explotación y de intercambio de mercancías”.

¹⁴ López Soria, José A. “Para una Filosofía de Ciudad”. *Urbes. Revista de ciudad, urbanismo y paisaje*. Volumen I, Nº 1. Lima. 2003. Págs. 13-28

¹⁵Ossenbrügge, Jürgen. “Formas de Globalización y del Desarrollo Urbano en América Latina”. *Revista de Ciencias Sociales: Desarrollo Económico*. Octubre-diciembre. Argentina. 2003. Págs. 97-110.

¹⁶Universidad Autónoma de México. XIV Seminario de economía urbana y regional. Sesión inaugural. Octubre 6 y 7 de 2004 http://www.iiiec.unam.mx/actividades/seminarios/seminario_economia_urbana_regional/seminario_economia_urbana_regional_2004.htm.

La ecología propone considerar a la ciudad como un ecosistema¹⁷, la ecología urbana focaliza entonces su análisis en el flujo de materia y energía (metabolismo urbano), los complejos procesos que se llevan a cabo tanto al interior como al exterior de la estructura urbana y propone indicadores ambientales para la ciudad.

La geografía ha aportado información valiosa sobre las diferentes formas de influencia que tiene la configuración física del territorio en el que se asientan las ciudades sobre la definición de estructuras organizacionales de los asentamientos humanos.

Más recientemente han incursionado en el análisis de las complejas dinámicas urbanas disciplinas como la sociología, la psicología y la antropología, esta última, con una rama de especialidad denominada antropología urbana, la cual centra su atención en temas como comunidades de efectos rurales recientemente inmigrados en la ciudad, relaciones o complejo de interacciones activas campo - ciudad, cambio cultural y supervivencia de los valores culturales tradicionales en el contexto urbano, entre otros.

La literatura, desde la novela urbana, ha buscado acercarse a la ciudad para describir, analizar y entender los fenómenos y dinámicas que al interior de ella se desarrollan, en este sentido López (2003) describe al héroe de la novela urbana como "...el hombre problemático, el hombre de la ciudad, que pugna por mantener su individualidad y su libertad luchando contra la racionalidad instrumental pero sin renunciar a la modernidad para refugiarse cómodamente en las sociedades cálidas de la premodernidad".

También los planificadores han actuado sobre la ciudad, Howard, Hollwing, Brunner y por supuesto LeCorbusier, ellos han dejado escrita su historia línea a línea sobre el trazo imborrable de ciudades tan distintas y distantes como Londres, Sao Paulo, Paris, Bogotá o Roma.

En la medida en que las ciudades aumentan en tamaño, número y población, también aumentan en complejidad y entonces las miradas monodisciplinarias y aisladas no son suficientes para interpretarlas, se hace indispensable abordar "lo urbano" desde una perspectiva integrada e integradora y transdisciplinaria, lo suficientemente flexible como para conciliar y reconciliar saberes (tecnocientíficos y populares), intereses (públicos y privados), acciones (civiles y estatales), así como visiones y cosmovisiones de quienes conforman la ciudad. En este sentido, tópicos como el urbanismo, la gobernabilidad, la planificación, la gestión ambiental urbana y la sostenibilidad son, hoy por hoy, campo de acción de la interdisciplinariedad y materia de estudio para quienes, desde allí, intentan interpretar la ciudad.

"El urbanista moderno asiste a la muerte del urbanismo moderno, que creyó que era posible zonificar, racionalizar, ordenar la ciudad con reglamentaciones y decretos surgidos de la mesa de los especialistas; el arquitecto moderno asiste a la muerte de la arquitectura moderna que creyó que era posible una arquitectura sin historia, una

¹⁷Jiménez Herrero, Luis. *Desarrollo Sostenible. Transición hacia la coevolución global*. Pirámide. Madrid. 2008. ISBN: 978-84-368-1355-5

arquitectura regida únicamente por principios matemáticos y de especulación del suelo urbano; el sociólogo moderno asiste a la muerte de una sociedad piramidal, dividida en tres clases sociales claras y distintas; el historiador moderno asiste al fin de una historia única, lineal, con mayúsculas, con pretensiones universales; el filósofo moderno, asiste al fin de la modernidad (Vattimo, 1985), es decir de una época que se creyó eterna porque era imposible dudar de la razón como origen y fin de todas las cosas”.

Noguera (2004)

2.2.1 Del Crecimiento Urbano A La Urbanización

Según diferentes Informes Internacionales (Nuestro Futuro Común, Nuestra Propia Agenda, Declaración de Estambul, Carta de Aalborg, entre otros), el crecimiento urbano es considerado uno de los principales problemas ambientales globales dadas las características y complejidad de los impactos que genera sobre el entorno social, económico, cultural, político y ecológico de las ciudades mismas y sus áreas abastecedoras de servicios; ahora, teniendo en cuenta que la urbanización se ha convertido, sin lugar a dudas, en la tendencia demográfica predominante en el mundo contemporáneo, se esperaría que, como resultado de este proceso espacial de carácter organizado y conducente a cambios en el comportamiento y en las relaciones sociales por el hecho de vivir en la ciudad, el crecimiento urbano se llevara a cabo de manera controlada, dirigida y acordada entre los diferentes actores urbanos. Sin embargo, la realidad es diferente, supuestos como el logro de una mejor calidad de vida, la disponibilidad y calidad de servicios públicos y del sector terciario y la posibilidad de la inserción en las actividades económicas de la ciudad (motor de la migración campo – ciudad), no son siempre ciertos y menos aun para las ciudades del Tercer Mundo, Zárate (1991) afirma al respecto: “... todas las urbes se configuran internamente como espacios convulsivos, en transformación constante, donde se contraponen áreas centrales en crisis y nuevas periferias, y donde fenómenos de exclusión, inseguridad, miseria, segregación, violencia e incomunicabilidad adquieren carta de naturaleza.”¹⁸

El reto es entonces, transformar el desordenado crecimiento urbano en procesos humanizados de urbanización donde los habitantes de la ciudad puedan encontrar en ella no solo la satisfacción a sus necesidades básicas y una vida digna, sino también, un espacio para re-crear y trans-formar la ciudad.

2.2.2 La Cambiante Morfología Urbana

Una acertada síntesis, poética si se quiere, del constante dinamismo morfológico de la ciudad, la presenta Noguera (2004) cuando dice:

“Nunca antes las figuras de ciudad y de lo urbano, habían cambiado a velocidades tan vertiginosas, como en la última modernidad: la modernidad de

¹⁸Zárate, Martín A. *El espacio interior de la ciudad*. Editorial Síntesis. Madrid. 1991. ISBN 84-7738-116-X.

la electrónica y la cibernética. Nunca antes los patrones de ciudad mostraron tan claramente la existencia del caos como momento del orden, como en la ciudad contemporánea. Informe, atravesada por un casi infinito número de flujos tangibles e intangibles, la ciudad contemporánea adquiere a cada instante una figura nueva que derrama la anterior (Salabert, 1998), que la absorbe, la contiene, la desplaza o la resignifica, en una especie de turbulencias, de intensidades y velocidades distintas, turbulencias urbanas que agobian a los planificadores racionalistas, a los urbanistas que tienen un orden preestablecido de ciudad como patrón de cualquier ciudad”¹⁹.

En realidad, la historia de cada ciudad se lee desde sus formas, desde su trazado, desde su modelo de desarrollo urbano, indefectiblemente ligado a los diferentes procesos sociales que se dan en su interior y con su entorno, es así como la política y la economía, principalmente esta última, han modelado las urbes a lo largo de la historia de la humanidad:

- La ciudad griega (Foto 1, Esquema 1), se organizó en función del ejercicio de la política y del mercado, es así como en torno a la plaza pública (Ágora), lugar de encuentro social y centro político por excelencia, se expandía la ciudad. El diseño, tanto en cuadrícula como ortogonal, nació como resultado de la implementación de planes urbanísticos que permitieron la reorganización de la función económica y la estratificación social, manteniendo en el centro urbano el Ágora y el mercado.

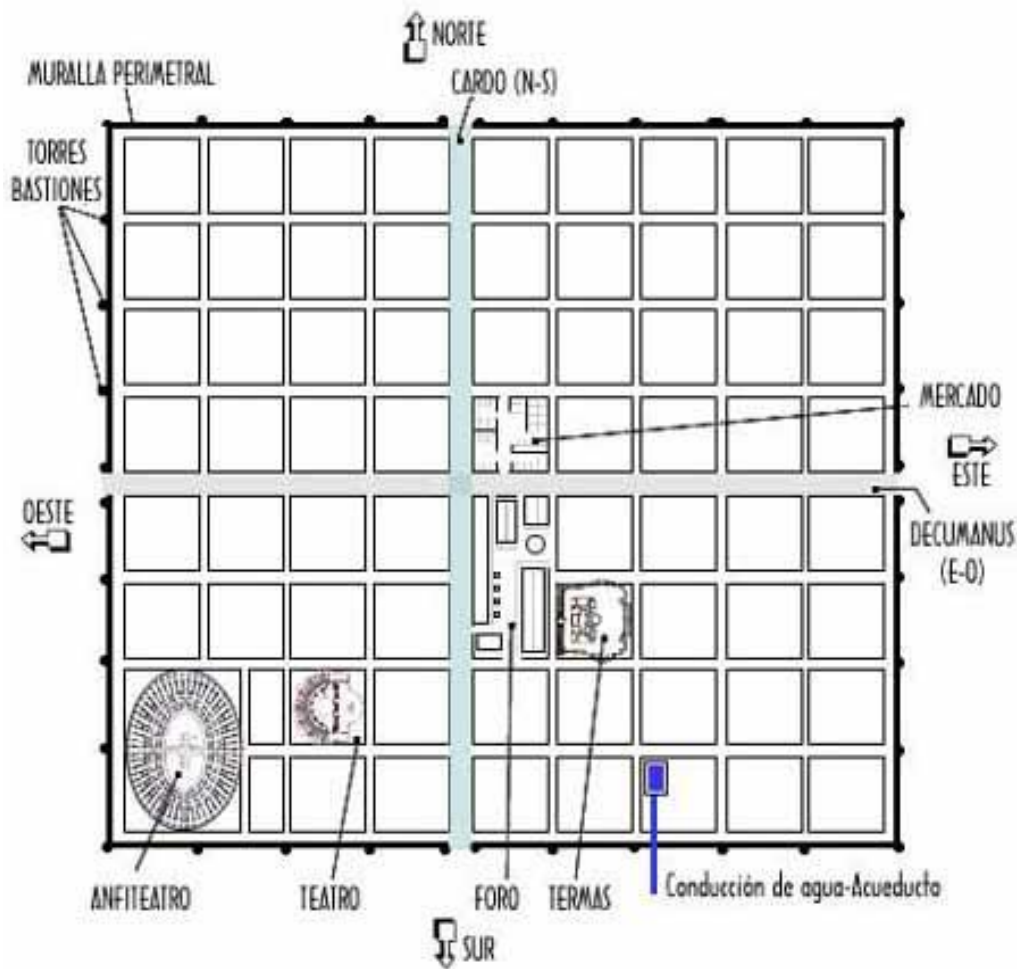
Foto 1. La Ciudad Griega



Fuente: <http://www.tarraconensis.com/ampurias/ciudadgriega.html>

¹⁹ Noguera. 2004. Óp. cit.

Esquema 1. Trazado de la Ciudad Griega



Fuente:http://celialosabe.files.wordpress.com/2008/04/ciudad_plano.jpg

- La ciudad cuadrangular romana (Foto 2, Esquema 2, Esquema 3), debía reflejar en su diseño el papel geoeconómico que jugaría en la consolidación del imperio agrario, por tanto, elementos del entorno como ríos, montañas, bosques y cruces de caminos eran altamente valorados para la elección del territorio donde se fundaría la nueva ciudad. "...era necesario establecer una urbe que fuese a la vez centro administrativo de las explotaciones agrarias futuras, y a la vez mercado central donde proceder al comercio y al almacenamiento de las mercancías (...) pensar, como condicionante del proyecto urbano, en una ciudad que no tendría un gran tamaño, pues la población residente en el territorio estaría cercana a las tierras de cultivo, y en la ciudad solo serían necesarios, además de la milicia y los gobernantes, los administradores comerciales, así como los oficios de apoyo a los servicios complementarios de la agricultura y ganadería, como ceramistas, carpinteros, almacenistas y transportistas".²⁰

²⁰<http://www.arqweb.com/callisianus/libervb.asp>

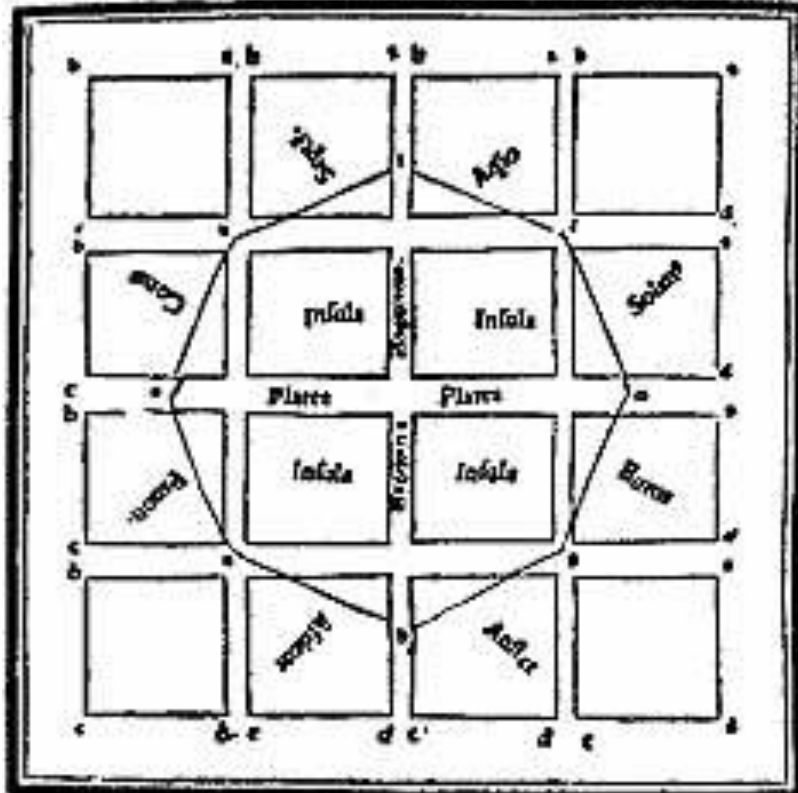
Foto 2. La Ciudad Romana



Fuente:

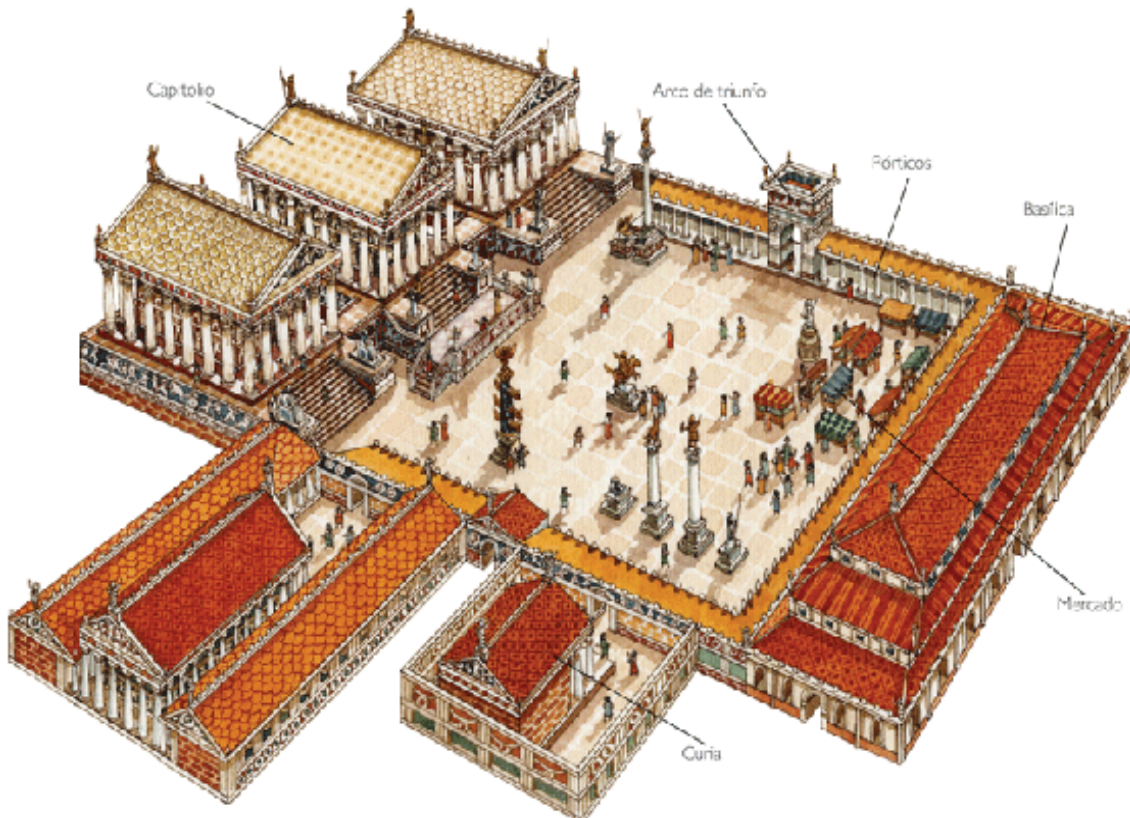
http://www.elpais.com/recorte/20070427elpepucul_17/XLCO/les/20070427elpepucul_17.jpg

Esquema 2. Trazado de la Ciudad Romana



Fuente: <http://www.arranz.net/web.arch-mag.com/3/circo/tunon3.jpg>

Esquema 3. Representación de la Ciudad Romana



Fuente: http://www.kalipedia.com/kalipediamedia/historia/media/200707/17/hisuniversal/20070717klphisuni_39.Ees.SCO.png

- La ciudad medieval (Foto 3, Esquema 4). La época Medieval ha sido tema de interés de numerosos estudiosos (poetas, arqueólogos, historiadores y geógrafos, etc.), entre ellos J. M^a Monsalvo (1997, 2003, 2007) quien ha escudriñado este periodo de la historia desde diferentes “ángulos”, incluidas sus ciudades. La ciudad medieval estuvo generalmente rodeada por una muralla defensiva, en la que varias puertas abrían a los caminos más importantes.

El trazado urbano fue sinuoso e irregular. Las plazas no estaban apartadas de las calles, ellas eran más bien zonas de ensanche donde afloraba el mercado, presente también en encada una de sus calles. “El espacio público de la ciudad tiene una estructura compleja, puesto que debe reflejar los distintos poderes (obispo, gobierno municipal, órdenes religiosas, corporaciones (...)) la ciudad agrupa las distintas especialidades y separa la población por oficios, por etnias (el barrio judío), por la moral (el prostíbulo), por la riqueza”²¹.

²¹ http://cv.uoc.edu/~04_999_01_u07/percepcions/perc29d.html

Foto 3. La Ciudad Medieval



Fuente: http://farm2.static.flickr.com/1361/1422105027_18c00bbc47_o.jpg

Esquema 4. Trazado de la Ciudad Medieval



Fuente: <http://www.juntadeandalucia.es/averroes/ceipgrancapitan/cmedio5/finalemidia/4.jpg>

- Las urbes modernas (Foto 4, Esquema 5), lugar donde se ha instalado la economía como eje de rotación del devenir de las ciudades y los ciudadanos, han padecido grandes cambios en sus formas como resultado de la implementación de propuestas de desarrollo urbano

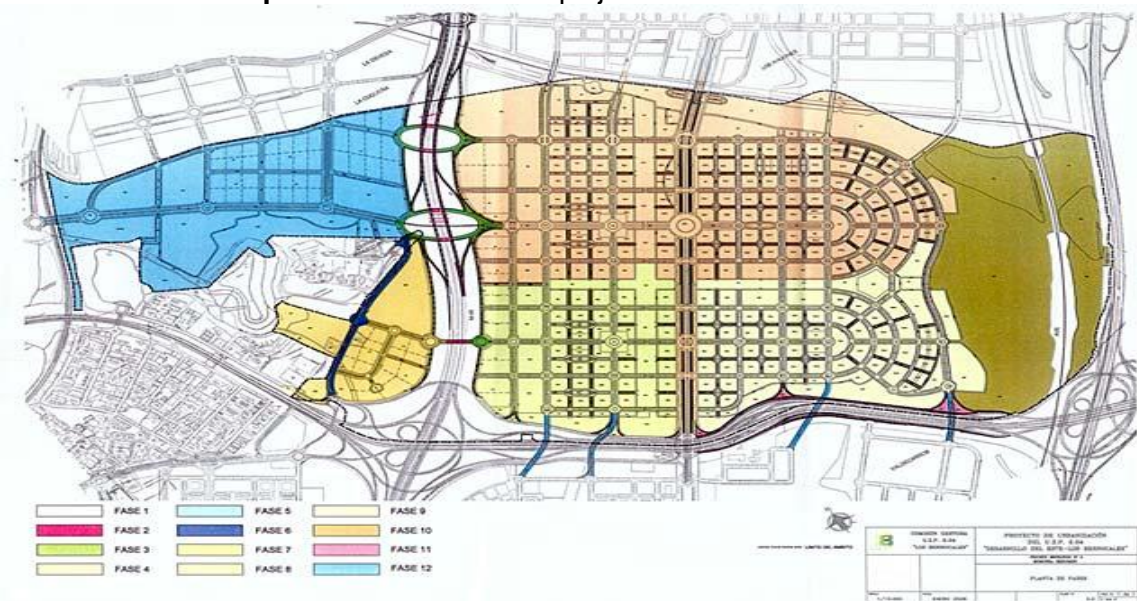
copiadas de los modelos de desarrollo económico reinantes en el momento, ejemplo de ello son los modelos centro – periferia, lugares centrales, policentralidad, todos estos modelos asociados a cambios en la especialización del trabajo, la segregación espacial, la fragmentación territorial y la exclusión social.

Foto 4. Barcelona, Ciudad Moderna



Fuente: Campaña publicitaria Fórum Barcelona 2004

Esquema 5. Trazado complejo en la Ciudad Moderna



Fuente: <http://www.urbanizado.com/berrocales/images/3.jpg>

En palabras de López Soria (2003), la ciudad moderna es “...escenario de todas las filosofías modernas, así como la filosofía moderna es el acicate que necesita la ciudad para humanizarse (...) Las ciudades modernas crecen urbanizando -que es una forma de racionalizar- campos, arenales y colinas; la filosofía moderna se desarrolla racionalizando –que es una forma de urbanizar- dimensiones inexploradas de la existencia humana.”

- Con respecto a la ciudad global (Foto 5, Imagen 1), Williams (2006) sostiene: “...a pesar de las críticas respecto al exagerado peso de lo económico en la explicación del cambio urbano que encontramos en los discursos de Ciudad Mundial, su estudio es necesario en tanto que reincorpora dos conceptos fundamentales, que además ofrecen continuidad a la Teoría de la dependencia, las relaciones centro periferia y el carácter jerarquizado de la organización espacial del capitalismo, trasladado al análisis de las redes de ciudades”, y refiriéndose a América Latina, este autor invita a estudiar los cambios en la morfología física y social de las ciudades: “...la urbanización contemporánea, como producto del desarrollo y la expansión capitalista, ha generado en la región una morfología social y urbana propia de espacios dependientes...”.

Foto 5. New York, Ciudad Global



Fuente: http://www.bbc.co.uk/northernireland/getaways/destinations/newyork/images/city_at_night.jpg

Imagen 1. Tokio, complejas redes del trazado urbano



Fuente: http://www.udc.es/dep/bave/jfreire/Images/tokyo_playa2.jpg

2.3 DESARROLLO SOSTENIBLE, UN CONCEPTO EN EVOLUCIÓN

El tema del Desarrollo Sostenible ha estado presente desde antes de Río 92 hasta Nanjing 2008. Sin embargo, 18 años después de la definición de Desarrollo Sostenible “publicitada” universalmente por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, aun no se cuenta con un concepto claro que represente igualitariamente a todos los habitantes de la tierra y que distribuya equitativamente cargas y beneficios propios de este tipo de desarrollo, independientemente de si se vive en el norte o en el sur. Al respecto, Fernández (2000), sostenía: “Evidentemente, la noción de *desarrollo sustentable* es demasiado divergente y no tiende, en los hechos a corregir, las asimetrías Norte-Sur de la calidad ambiental”²².

En la misma línea de “percepción” de las asimetrías implicadas en la definición misma de desarrollo sostenible, Guimarães (1994), en su artículo *El desarrollo sustentable: ¿propuesta alternativa o retórica neoliberal?*, exponía:

“La realidad o el punto de partida desde el cual se intenta esta esquematización globalizante en nombre de un salvífico desarrollo sustentable es de inaceptable asimetría: 1/5 de la población mundial consume el 80 % de los recursos y genera el 75 % de las emisiones, ejerciendo un impacto sobre las reservas 25 veces más grande que cualquiera de quienes conforman las 4/5 partes restantes de la población mundial. De esa masa de los 4/5 (cerca de 4000 millones), 1/3 padece hambre y desnutrición y 3/4 carece de estándares

²² Fernández, Roberto. *Gestión Ambiental de Ciudades. Teoría crítica y aportes metodológicos*. CEPAL. 2000. Pág. 74

aceptables de habitabilidad. Una cuarta parte de las muertes acaecidas en el mundo corresponde a niños menores de 5 años, como efecto de su subalimentación y vulnerabilidad consecuente (...) 90 % del patrimonio biogenética está en el sur y entre un 15 y un 20 % de sus especies vegetales y animales podrían desaparecer, principalmente como consecuencia de la acción devastadora de la actividad empresarial económica de países del norte...²³.

En el marco de las asimetrías, Leff sostiene abiertamente que la preocupación reciente por la biodiversidad no es motivada únicamente por la pérdida de especies biológicas o por el papel que ellas jueguen en el equilibrio biológico del planeta, sino porque la biodiversidad representa el banco de recursos genéticos del cual se extrae la materia prima de los grandes consorcios de las industrias farmacéuticas y de alimentos. Sin embargo, los países y los pueblos que cuentan con mayor biodiversidad, “ésta representa, por una parte, el referente de significaciones y sentidos culturales que son trastocados cuando son transformados en valores económicos; por otra parte, la biodiversidad es la expresión del potencial productivo de un ecosistema, ante el cual se plantean las estrategias posibles de su manejo sustentable, así como las formas de apropiación cultural y económica de sus recursos”, dicha apropiación de los recursos naturales en el juego de geopolítica, “lleva a su límite la lógica de la racionalidad económica. La economía se transmuta en una “transeconomía”, en una inercia de crecimiento que se ha desbordado sobre sus límites.”²⁴

Tal vez estas claras asimetrías sean las que han originado profundos análisis en torno al término *desarrollo sostenible*, así como a sus alcances e implicaciones.

Gallopín, en el documento titulado “Los indicadores de desarrollo sostenible: aspectos conceptuales y metodológicos”, referencia la excelente síntesis realizada por Berg y Jeroen de los diferentes puntos de vista teóricos sobre el desarrollo sostenible. (Ver Tabla 2).

Es necesario reconocer que se ha avanzado en la reflexión teórica sobre el tema, sin embargo es claro que en la discusión teórica sobre el Desarrollo Sostenible existen puntos irreconciliables que dificultan aún más el intento de “unificar” el concepto, lo que enriquece y alimenta el interés de académicos e investigadores.

²³ Guimarães, Roberto. “El desarrollo sustentable: ¿propuesta alternativa o retórica neoliberal?” *Revista Eure*. Vol. XX. N° 61. 1994. Págs. 41-56.

²⁴ Leff, Enrique. “La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza”. *La Guerra Infinita: Hegemonía y terror mundial*. CLACSO. 2002. ISBN: 950-9231-70-3
Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cecena/leff.pdf>

Tabla 2. Puntos de vista teóricos sobre el desarrollo sostenible

Teoría	Caracterización del Desarrollo Sostenible
Neoclásica-equilibrio	Bienestar no decreciente (antropocéntrico); crecimiento sostenible basado en tecnología y sustitución; optimiza las externalidades ambientales; mantiene el acervo agregado de capital natural y económico; los objetivos individuales prevalecen sobre las metas sociales; la política se aplica cuando los objetivos individuales entran en conflicto; la política de largo plazo se basa en soluciones de mercado.
Neoaustríaca-temporal	Secuencia teleológica de adaptación consciente y orientada al logro de las metas; previene los patrones irreversibles; mantiene el nivel de organización (negentropía) del sistema económico; optimiza los procesos dinámicos de extracción, producción, consumo, reciclaje y tratamiento de desechos.
Ecológico-evolutiva	Mantiene la resiliencia de los sistemas naturales, contemplando márgenes para fluctuaciones y ciclos (destrucción periódica); aprende de la incertidumbre de los procesos naturales; no dominio de las cadenas alimentarias por los seres humanos; fomento de la diversidad genética/biótica/ecosistémica; flujo equilibrado de nutrientes en los ecosistemas.
Tecnológico-evolutiva	Mantiene la capacidad de adaptación co-evolutiva en términos de conocimientos y tecnología para reaccionar a la incertidumbre; fomenta la diversidad económica de actores, sectores y tecnologías.
Físico-económica	Restringe los flujos de materiales y energía hacia y desde la economía; metabolismo industrial basado en política de cadena materiales-producto: integración de tratamiento de desechos, mitigación, reciclado, y desarrollo de productos.
Biofísico-energética	Estado estacionario con transflujo de materiales y energía mínimo; mantiene el acervo físico y biológico y la biodiversidad; transición a sistemas energéticos que producen un mínimo de efectos contaminantes.
Sistémico-ecológica	Control de los efectos humanos directos e indirectos sobre los ecosistemas; equilibrio entre los insumos y productos materiales de los sistemas humanos; minimización de los factores de perturbación de los ecosistemas, tanto locales como globales.
Ingeniería ecológica	Integración de las ventajas humanas y de la calidad y funciones ambientales mediante el manejo de los ecosistemas; diseño y mejoramiento de las soluciones ingenieriles en la frontera entre la economía, la tecnología y los ecosistemas; aprovechamiento de la resiliencia, la auto-organización, la autorregulación y las funciones de los sistemas naturales para fines humanos.
Ecología humana	Permanencia dentro de la capacidad de carga (crecimiento logístico); escala limitada de la economía y la población; consumo orientado a la satisfacción de las necesidades básicas; ocupación de un lugar modesto en la red alimentaria del ecosistema y la biosfera; tiene siempre en cuenta los efectos multiplicadores de la acción humana en el tiempo y el espacio.
Socio-biológica	Conservación del sistema cultural y social de interacciones con los ecosistemas; respeto por la naturaleza integrado en la cultura; importancia de la supervivencia del grupo.

Histórico-institucional	Igual atención a los intereses de la naturaleza, los sectores y las generaciones futuras; integración de los arreglos institucionales en las políticas económicas y ambientales; creación de apoyo institucional de largo plazo a los intereses de la naturaleza; soluciones holísticas y no parciales, basadas en una jerarquía de valores.
Ético- utópica	Nuevos sistemas individuales de valor (respeto por la naturaleza y las generaciones futuras, satisfacción de las necesidades básicas) y nuevos objetivos sociales (estado estacionario); atención equilibrada a la eficiencia, distribución y escala; fomento de actividades en pequeña escala y control de los efectos secundarios (“lo pequeño es hermoso”); política de largo plazo basada en valores cambiantes y estimulante del comportamiento ciudadano (altruista) en contraposición al comportamiento individualista (egoísta).

Fuente: Bergand Jeroen (1996), citado por Gallopín (2006)

2.3.1 Del Desarrollo Sostenible A La Sostenibilidad

“¿Por qué emerge esta nueva cultura de la sostenibilidad? Sencillamente porque el modelo actual, que no es la realidad sino un modelo, se está revelando como impropio e insostenible. El modelo alternativo que estamos construyendo aspira a la sostenibilidad, aunque no sepamos cómo es. Lo único que sabemos es que la anterior no funciona. ¿Por qué vamos en contra de esta insostenibilidad? Porque ha instaurado una larga serie de disfunciones que se oponen a nuestra vida en el planeta”²⁵

Si bien es cierto que la vida de la especie humana está en riesgo, como sostiene Folch, también es cierto que no es la única motivación para que, en las últimas cuatro décadas, el interés por el medio ambiente esté a la orden del día; la preocupación se centra en el agotamiento de los recursos naturales, materia prima de los procesos industriales, lo que implica una desaceleración del crecimiento económico en los países desarrollados. Lo anterior rompe con la idea romántica de pensar el Desarrollo Sostenible como una propuesta altruista, apolítica y sin sesgos económicos; tal vez sea precisamente este el motivo para que, alrededor del término, se hayan generado un sinnúmero de debates y nuevas propuestas que buscan “aterizar” cada vez más el concepto para hacerlo viable en el norte y aplicable en el sur.

Sin pretender profundizar en el tema, se presenta a continuación un breve resumen sobre la evolución conceptual del término *Desarrollo Sostenible*, desde su promulgación en 1988 hasta las más recientes propuestas teóricas que apuntan a la *Sostenibilidad*.

Es necesario aclarar que la idea de “desarrollo sostenible” fue aludida por primera vez por Malthus en 1836 en su libro *Principles of Political Economy*²⁶ y posteriormente por John Stuart Mill en el libro 4 (*Influence of the Progress of Society on Production and Distribution*²⁷) de su tratado sobre economía

²⁵ Folch, Ramón. *Ciudad, sostenibilidad y participación*. BMM Cuaderno N° 47. Disponible en: http://www.bcn.es/publicacions/bmm/47/cs_qc2.htm

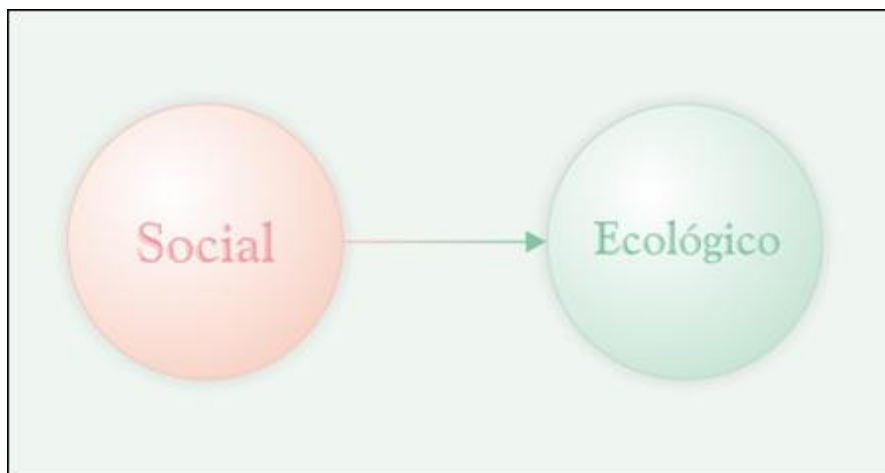
²⁶ Malthus, T. *Principles of Political Economy*. Kelley. Londres. 1964. Págs. 446

²⁷ En este libro Mill establece como resultado, de la poco optimista relación progreso, sociedad, producción y distribución, cuatro posibles escenarios futuros, en lugar de una predicción en particular, para ello se basa en las teorías de Malthus, Smith y David Ricardo, respectivamente.

política²⁸, cuya primera edición data de 1848, luego el concepto no es realmente novedoso y así lo sostiene también Goodland en su artículo *The concept of environmental sustainability* publicado en 1995. Sin embargo, los mayores desarrollos del concepto vendrían varias décadas después.

Para la década de los 60 ya se hacía evidente el deterioro ambiental. En 1968 el Massachusetts Institute of Technology presenta al Club de Roma el informe titulado “Límites del Crecimiento”²⁹. Dicho informe planteaba claramente que el agotamiento de los recursos naturales estaba directamente relacionado con el crecimiento poblacional (Diagrama 1) y que ambos factores se convertirían en un obstáculo para el futuro crecimiento económico.

Diagrama 1. El Club de Roma y los componentes del Desarrollo Sostenible



Fuente: Elaboración propia.

Esta “simple” relación *causal* entre los componentes (subsistemas o dimensiones para otros autores): hombre – naturaleza fue suficiente para explicar y justificar los problemas ambientales existentes, dejando por fuera del análisis otras posibles “fuerzas” que intervendrían y dirigirían la forma en que la sociedad se relaciona con su entorno. Sin embargo, podría decirse que la señal de alerta emitida por El Club de Roma fue el punto de partida para los posteriores análisis y reflexiones que versan sobre el tema.

Tanto la *Conferencia de Estocolmo* sobre “Medio Ambiente Humano” como la publicación del también llamado Informe Meadows, ambos en 1972, pusieron de manifiesto la preocupación por el agotamiento de los recursos naturales. Sin embargo, el análisis de la situación se limitó una vez más a culpar al crecimiento poblacional del agotamiento de los recursos naturales, lo que obedecía claramente al reduccionismo ecologista reinante en el momento. En

En el cuarto escenario, la tecnología jugaría un papel decisivo en la economía y en la sostenibilidad.

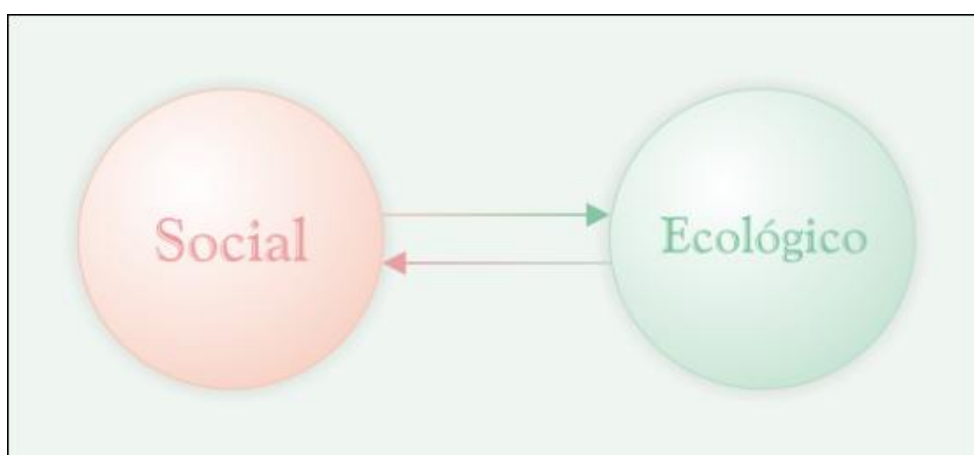
²⁸ Mill, John Stuart. *Principles of Political Economy*. Editorial Longmans, Green and Co. 7ª Edición. Londres. 1909

²⁹ Meadows, D.H. et.al. *Límites Del Crecimiento. Informe al Club de Roma Sobre el Predicamento de la Humanidad*. Fondo De Cultura Económica. México D.F. 1972.

este caso, el análisis de la problemática ambiental se limitó a una mera relación causa – consecuencia, tal como se muestra en el Diagrama 2.

Como resultado de la Conferencia, se planteó la necesidad de buscar alternativas que modificaran la relación hombre – naturaleza con el fin de que el *Desarrollo* no se estancara, propuesta inspirada, por supuesto, en la “...ideología “desarrollista” dominante, consagrando la veneración por el crecimiento económico cuantitativo”³⁰

Diagrama 2. Estocolmo y los componentes del Desarrollo Sostenible



Fuente: Elaboración propia.

En 1988, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD), definió el Desarrollo sostenible como “...aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias necesidades”³¹. Esta definición da un salto cualitativo en el análisis de las relaciones hombre – naturaleza (para Jiménez Herrero: medio ambiente – sociedad), al introducir un tercer componente: **la economía**.

A pesar de que el concepto de desarrollo sostenible así presentado “...respondía a un criterio integrado de adopción de decisiones y de ejecución de políticas sobre la base de que el crecimiento económico y del medio ambiente eran mutuamente dependientes y complementarios”³², la definición por sí misma no permite dilucidar la complejidad e interdependencia de las relaciones entre los componentes ecológico, económico y social (ver Diagrama 3); tal vez este ha sido uno de los motivos por los cuales el concepto *desarrollo sostenible* ha generado constantes controversias, no solo alrededor de su definición³³ e interpretación³⁴ sino, y principalmente, sobre su concreción, alcances³⁵ e implicaciones³⁶

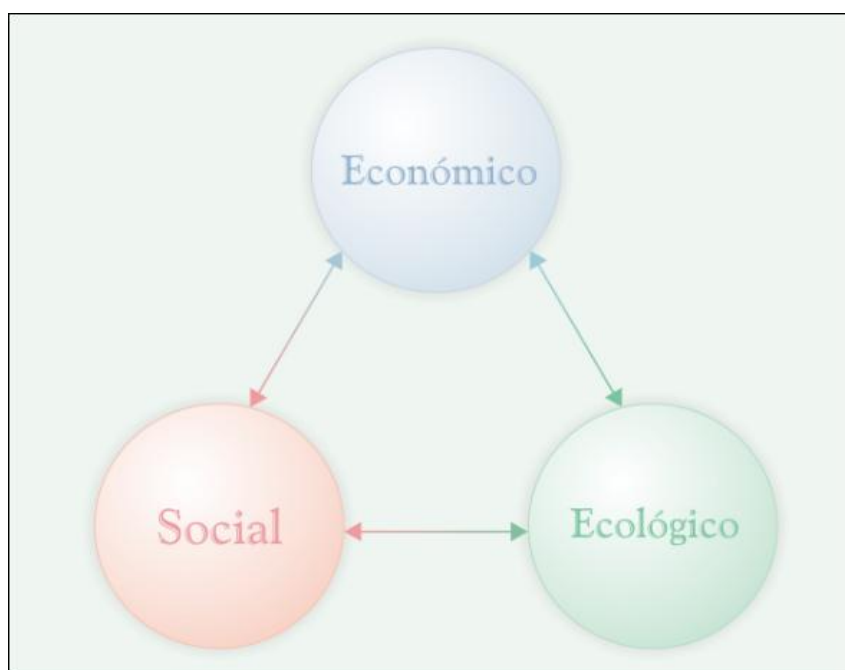
³⁰ Jiménez H., Luis. 2008. Óp. cit.

³¹ C.M.M.A.D. 1988. Óp. cit. Pág. 13

³² Jiménez H., Luis. 2008. Óp.cit. Pág. 83

³³ Pezzey, John. *Sustainable Development Concept. An Economic Análisis*. International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. Washington. 1992. ISBN: 0-8213-2278. Disponible en:

Diagrama 3. La CMMAD y los componentes del Desarrollo Sostenible



Fuente: Elaboración propia.

A partir de la Cumbre de la Tierra en 1992, se reconoce el carácter sistémico del concepto “desarrollo sostenible”. Para esta época, y dada la complejidad de la problemática ambiental global (calentamiento global, deforestación, urbanización, pobreza y pérdida de biodiversidad, entre otros), se hace innegable la relación e interdependencia entre los componentes económico, ecológico y social (ver Diagrama 4). Conceptos como sinergia, resiliencia, adaptabilidad y equilibrio deberán formar ahora parte de los análisis así como de las propuestas de solución a la preocupante y creciente crisis ambiental.

En este mismo sentido Jiménez Herrero, plantea que “En la medida que los sistemas económicos, ecológicos y sociales se interaccionan entre sí de forma interdependiente, su estabilidad dependerá de su capacidad para resistir fluctuaciones, mantener la integridad del conjunto y garantizar sus funciones básicas”. Así mismo, Nicole Fontaine, durante el desarrollo del Consejo Europeo de Gotemburgo afirmó "...que el Consejo Europeo de Gotemburgo consagre la voluntad de la Unión Europea a favor de un desarrollo sostenible, cuyas tres dimensiones, la económica, la social y la medioambiental, son indisociables..."³⁷.

http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/10/21/000178830_98101911160728/Rendered/PDF/multi_page.pdf Este exhaustivo trabajo recopila alrededor de **300 definiciones diferentes de desarrollo sostenible**.

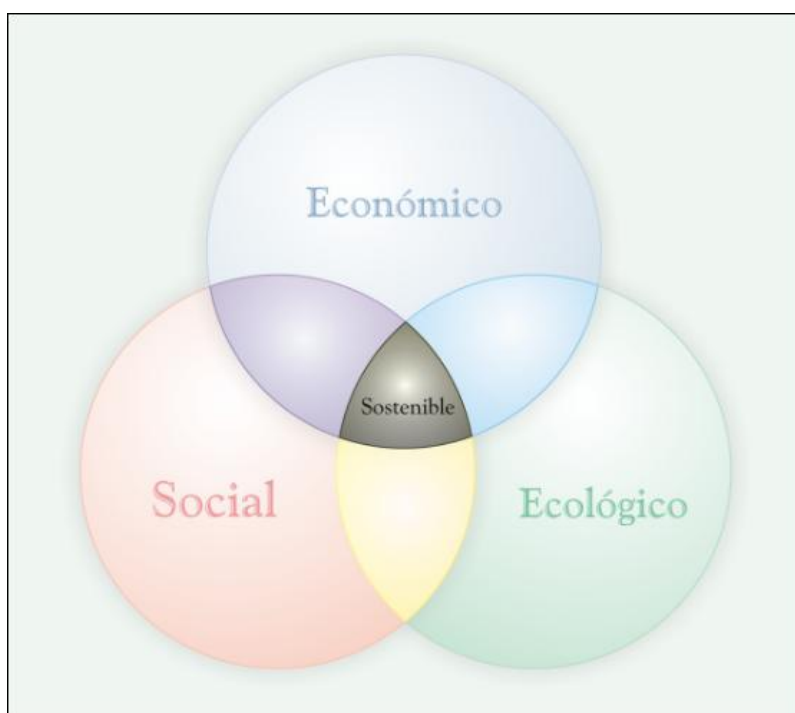
³⁴ Ríos, Ortiz y Álvarez; Naredo; Cendra y Stahel; Angel; Wilches; Escobar; Tibán; Espinoza; COICA, entre otros.

³⁵ Jiménez Herrero; Spangenberg; Boada; Xercavins; Gallopín y otros.

³⁶ Antequera, González y Ríos; Folch; Riechmann y Escobar, entre otros.

³⁷ Nicole Fontaine. Discurso de la Presidenta del Parlamento Europeo, pronunciado ante el Consejo Europeo 15 y 16 de junio de 2001 en Gotemburgo. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/got-pres_es.pdf (última revisión 22/07/2008).

Diagrama 4. Río 92 y los componentes del Desarrollo Sostenible



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, Jordi Roca³⁸, en su análisis sobre *la problemática ecológica y la escala de la actividad económica* además de explicitar la necesidad de que la actividad económica asuma la responsabilidad intergeneracional que le corresponde, describe claramente la complejidad de las relaciones e interdependencias existentes entre los componentes económico, social y ecológico: “El sistema económico forma parte de un sistema más amplio, la naturaleza o biosfera. La economía es un sistema abierto a la entrada de energía y de materiales que son, en último término, los únicos recursos que mantienen las actividades humanas...”

En esta misma línea, Osvaldo Sunkel³⁹ al referirse al desarrollo sustentable plantea que, para comprender adecuadamente e internalizar la vinculación entre la temática del desarrollo económico y la del medio ambiente, es necesario hacer algunas precisiones conceptuales fundamentales, “que permitan relacionar tres ámbitos: a) el de los comportamientos humanos económicos y sociales, que son el objeto de la teoría económica y las demás ciencias sociales; b) el de la evolución de la naturaleza, que es el objeto de las ciencias biológicas, físicas y químicas; y, c) el de la conformación social del territorio, que es el objeto de la geografía humana y de las ciencias regionales y de la organización del espacio”. Es claro para el autor que estos tres ámbitos

³⁸ Roca J, Jordi. “El debate sobre el crecimiento económico desde la perspectiva de la sostenibilidad y la equidad”. *Capitalismo, desigualdades y degradación ambiental*. Editorial Icaria. 2001. ISBN: 84-7426-538-X

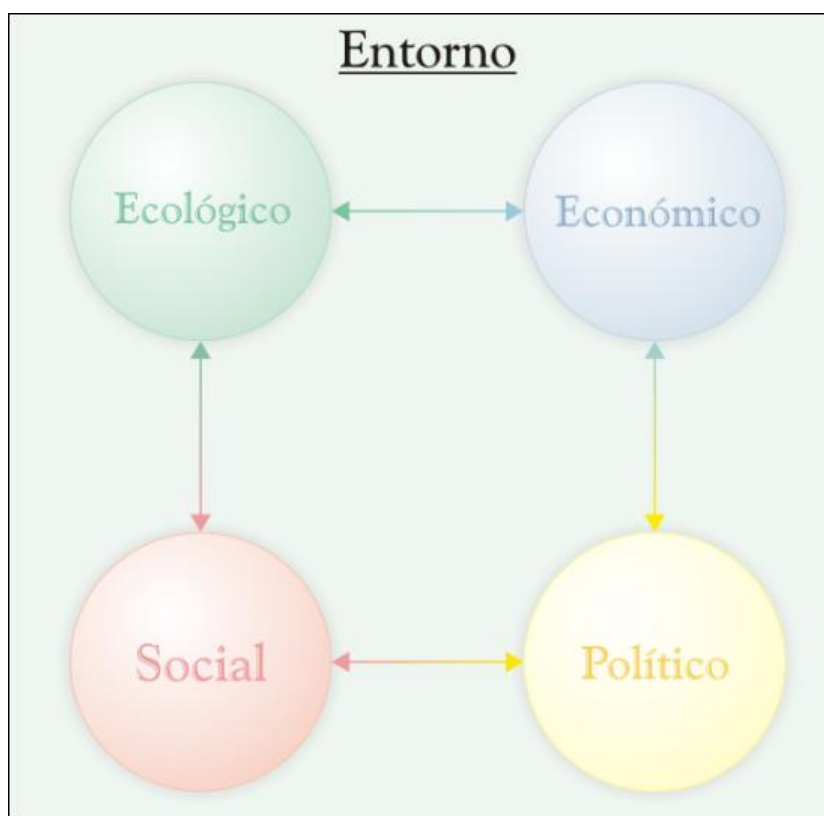
³⁹ Sunkel Osvaldo. “La sostenibilidad del desarrollo vigente en América Latina”. *El desafío de la Globalización en América Latina. Claves para una interpretación*. Ediciones Tarahumara. 2006. ISBN (13): 9789879020722.

se relacionan, interactúan y se superponen en gran medida, afectándose y condicionándose mutuamente.

Para Sunkel, los problemas centrales de la comprensión del concepto de desarrollo sustentable residen en “el desconocimiento de las formulaciones conceptuales básicas de la ecología y de las leyes fundamentales de la termodinámica, que permiten precisamente el relacionamiento entre las diferentes disciplinas científicas que se ocupan de estos tres ámbitos”, y en las limitaciones propias del enfoque convencional de la economía.

Para el año 1994 Guimarães (citado por Fernández, 2000), proponía que el concepto de desarrollo sostenible se revisara y aplicara “...por fuera de la globalizante acepción neo-liberal y economicista” y hacía evidente la necesidad de contemplar en el análisis cuatro componentes (ver Diagrama 5), entre ellos el componente **político**; a la vez enfatizaba en que dicha reflexión debía hacerse en términos de sustentabilidad:

Diagrama 5. Guimarães y los componentes del Desarrollo Sostenible



Fuente: Elaboración propia.

“En primer lugar, sustentabilidad ecológica, entendible como el manejo racional de los recursos naturales, antes que nada, maximizando su administración y conservación y restringiendo o eludiendo su dilapidación en nombre de coyunturas económicas.

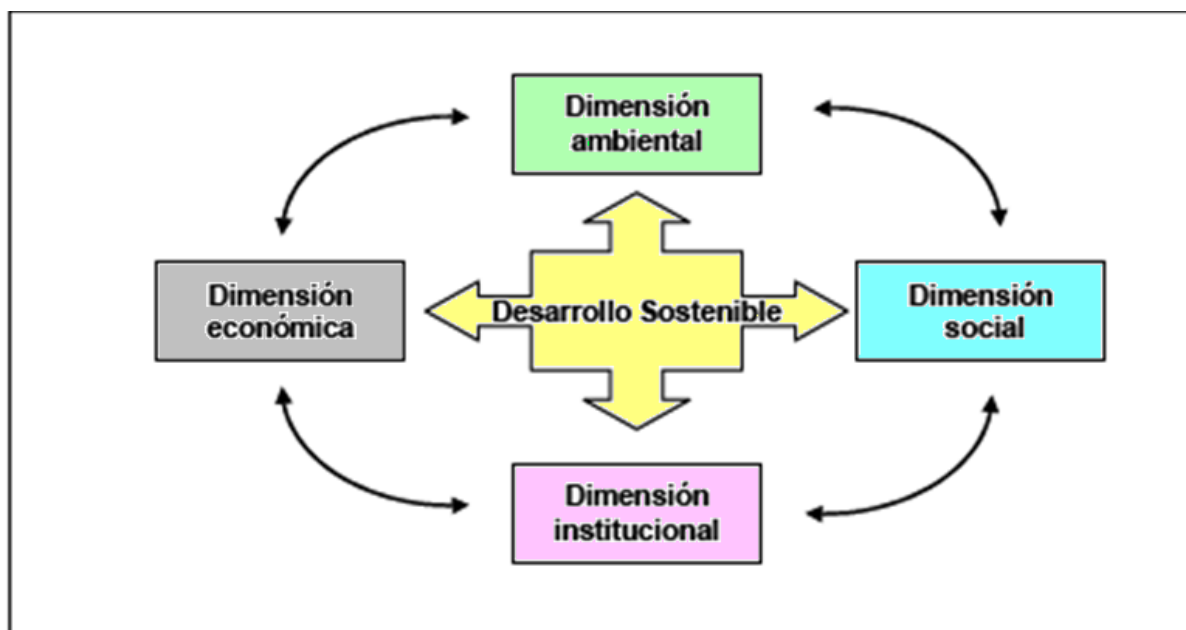
En segundo lugar, sustentabilidad ambiental, verificable como el manejo racional de la presión de las externalidades negativas sobre el patrimonio de recursos naturales...

En tercer lugar, sustentabilidad social, definible como el conjunto de políticas y acciones efectivamente tendientes al mejoramiento de la calidad de vida social: no tiene sentido ningún tipo de desarrollo, si no se apunta primariamente al sostén del sujeto social.

En cuarto y último lugar, sustentabilidad política, caracterizable a nivel micro, como la democratización de la sociedad a nivel macro, como la democratización del Estado. Se supone que es esta democratización real, local (municipal, microsocia, institucional) y general (regional, nacional) la que irá cimentando una reorientación efectiva respecto de la actual y generalizada política neoliberal y a la postre, anti-sustentable, alentada por la mayoría de los actuales gobiernos latinoamericanos que comprometen, quizá sin saberlo del todo, el patrimonio de recursos naturales de la región, e indirectamente, la calidad de vida de sus habitantes.”⁴⁰

Entre 1995 y 1996 la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS) involucra un nuevo elemento en el análisis del desarrollo sostenible: **lo institucional**⁴¹ (ver Diagrama 6), “...lo que tiene sentido desde el punto de vista operativo, dado que esta última contiene las estructuras y procesos que permiten a una sociedad regular sus acciones en pos de sus objetivos”⁴².

Diagrama 6. La CDS y los componentes del Desarrollo Sostenible



Fuente: Naciones Unidas – CDS, 1994.

Sin embargo, Quiroga, frente a esta propuesta sostiene que persiste la dificultad de poder establecer las interrelaciones entre las partes, debido a que “este marco no está pensado sistémicamente. Es por ello que los indicadores

⁴⁰ Fernández, R. 2000. Óp.cit. Págs. 76 - 77

⁴¹ United Nations. *Indicators of sustainable development: Guidelines and methodologies*. Second Edition. New York. 2001. Disponible en: <http://www.un.org/esa/sustdev/publications/indisd-mg2001.pdf>

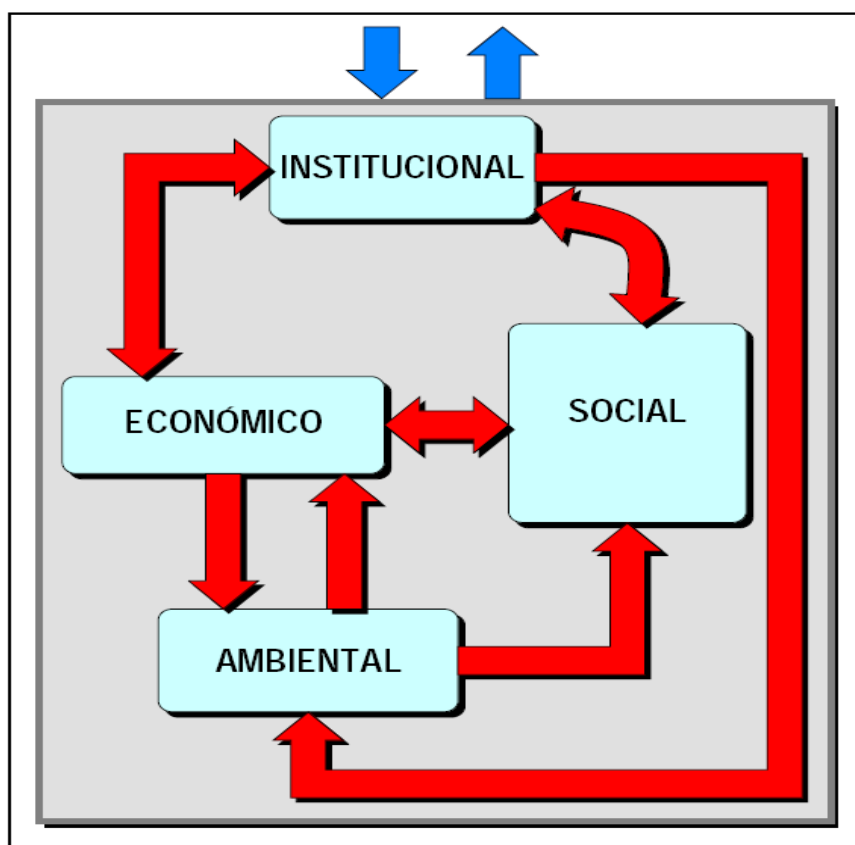
⁴² Gallopín, Gilberto. *Los indicadores de desarrollo sostenible: aspectos conceptuales y metodológicos*. FODEPAL. Santiago de Chile. 2006. Pág. 11

que promueven son indistintamente, de tipo ambiental, económico, social, o de tipo institucional.”

La opinión de los expertos es que esta propuesta “no permite integrar la sostenibilidad en una sola perspectiva y en forma simultánea”⁴³. Sin embargo, esta visión de interrelación, abrió el camino para avanzar en el diseño e implementación de los llamados *indicadores de segunda generación*.

Es precisamente a partir de estos 4 elementos (ecológico, económico, social e institucional) que la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL propone el proyecto ESALC (Evaluación de la Sostenibilidad en América Latina y el Caribe), para el cual plantean un diagrama de flujo (ver Diagrama 7) que busca explicar las diferentes relaciones existentes entre los 4 “subsistemas”. El marco de esta propuesta es el concepto de “sistema socio – ecológico”^{44 45},

Diagrama 7. La CEPAL y los componentes del Desarrollo Sostenible (sistema socio - ecológico)



Fuente: Gallopín, 2006

⁴³ Quiroga, Rayén. “Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas”. *Serie Manuales N° 16*. LC/L.1607-P/E. Santiago de Chile. 2001. 122p. ISBN: 92-1-321911-3

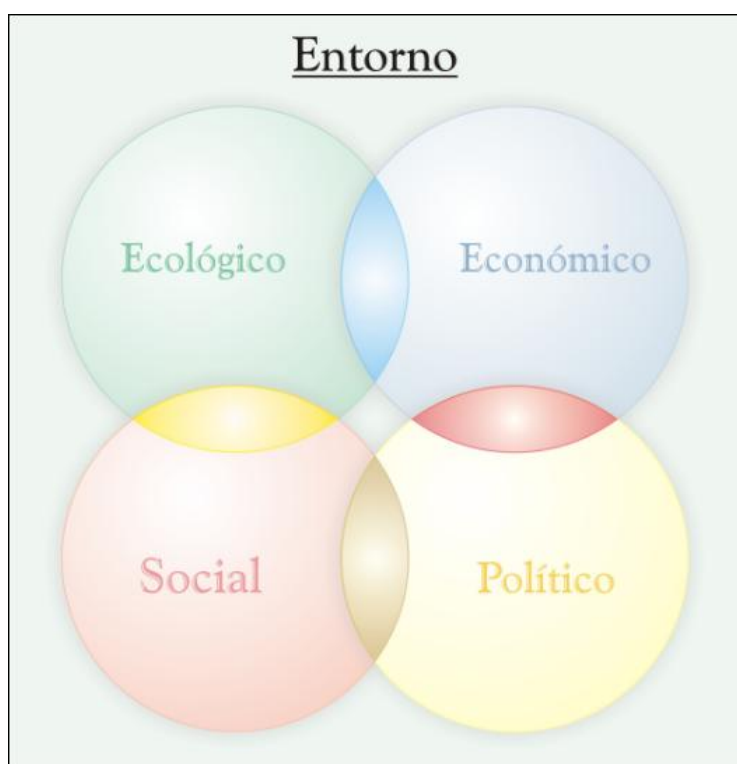
⁴⁴ Gallopín. 2006. Óp. cit. Pág. 25 – 28.

⁴⁵ Gallopín, Gilberto. “Sostenibilidad del Desarrollo en América Latina y el Caribe: cifras y tendencias Honduras”. *Colección Documentos de proyectos*. CEPAL. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile. 2006a. Págs. 11 - 14

Otro aporte importante en la construcción del concepto de desarrollo sostenible a partir de sus componentes es el realizado por Bolivia, al contemplar para el análisis del desarrollo sostenible, base del sustento teórico para la elaboración del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), 4 componentes (Diagrama 8): toma los tres componentes tradicionales social, ecológico y económico e introduce uno nuevo, el componente **político**; en este cuarto componente el PGDES incluye lo institucional.

A propósito de la política como componente del desarrollo sostenible, Ríos, en su artículo titulado “La emergencia cultural del desarrollo sostenible/ sostenibilidad”, además de reconocer la existencia de múltiples realidades en el mundo, hace la siguiente reflexión sobre el concepto occidental de desarrollo sostenible: “...podría tener aparentemente el objetivo soterrado de perpetuar los esquemas de dominación con los cuales se tienen sometidos a los países subdesarrollados, a través de un discurso difuso y alienante caracterizado por la retórica y la falta de compromiso real con la mayoría marginada, y que utiliza la economía y la política internacional como medios de dominación”⁴⁶

Diagrama 8. El PGDES y los componentes del Desarrollo Sostenible



Fuente: Elaboración propia

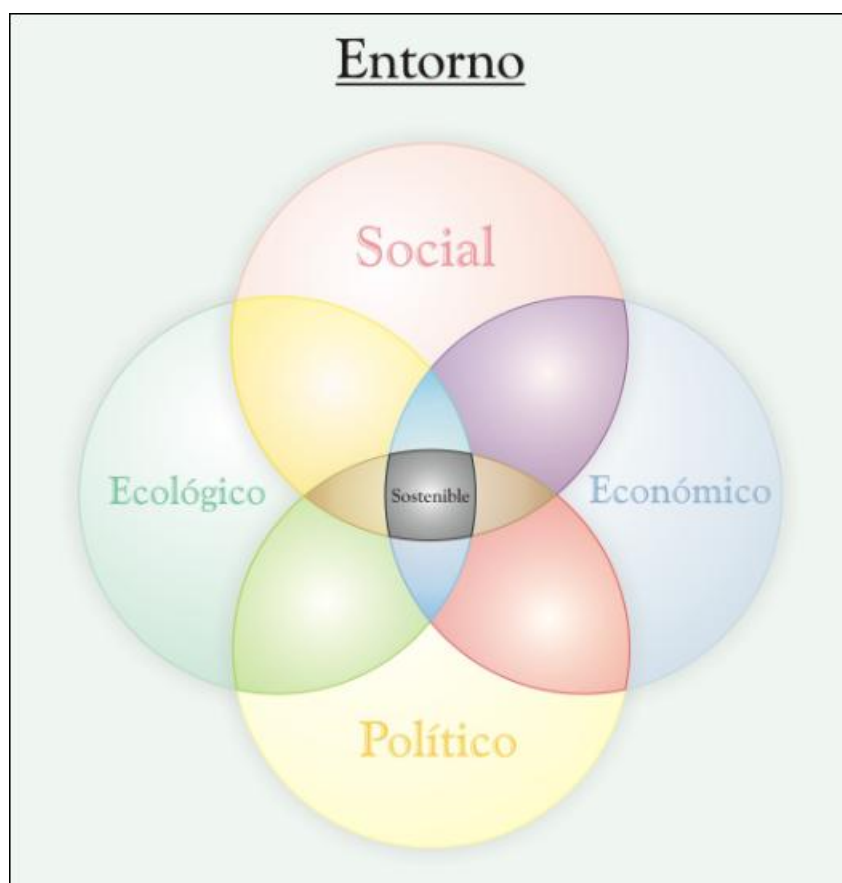
La anterior reflexión evidencia la importancia y los alcances del componente político en la conceptualización, el análisis y la “puesta en escena” del desarrollo sostenible/sostenibilidad, sobre todo si se tiene en cuenta que, en

⁴⁶Ríos Leonardo. “La emergencia cultural del desarrollo sostenible/ sostenibilidad”. *Ide@sostenible* N° 3. 2004. Disponible en: https://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/48/2/03_art3_leonardorios_cast.PDF

efecto, las políticas internacionales en el tema pueden llegar a “regular”, incluso, el acceso a los recursos naturales en el ámbito local.

En este orden de ideas, contemplar “lo político” como un componente del desarrollo sostenible (Diagrama 9), es una sentida necesidad en el contexto de la equidad norte – sur, sobre todo, si realmente se desea la construcción de un concepto incluyente e integral, como lo proponen los pueblos indígenas de América, quienes creen importante considerar las políticas alternativas de desarrollo locales y globales, “para ver si es posible iniciar un desarrollo desde abajo hacia arriba, concepción que justifica la iniciativa de empezar políticamente conquistando los poderes locales en los sectores de población mayoritariamente indígena, con el fin de impulsar propuestas de desarrollo sustentable que abarque lo económico, social y cultural, como una concepción más integral, más armónica, más democrática y más justa.”⁴⁷

Diagrama 9. Cuatro componentes para el Desarrollo Sostenible.



Fuente: Elaboración propia

El anterior planteamiento se sustenta en el pronunciamiento realizado en el año 2008 por la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica COICA, la cual, al referirse al desarrollo sostenible como un

⁴⁷ Tibán, Lourdes. “El concepto del desarrollo sustentable y los pueblos indígenas”. *Boletín del Instituto Científico de Culturas Indígenas ICCL*. N°18. Año 2. 2000

concepto “atrapa todo” inmerso en un discurso promovido por las elites, sostiene:

“La globalización económica, consecuencia de políticas mercantilista que se extienden por el planeta, han impuesto y continúan aplicando procesos crueles de explotación ambiental y humana, cuyas consecuencias son la inequidad progresiva, la violencia y la guerra (...) Los cambios estructurales resultado de este proceso, nos preocupan, sobre todo, cuando constatamos que la soberanía de los Estados es cada vez más débil sobre los territorios y la economía, y por la desaparición de valores y principios tanto humanos como espirituales, que garantizaron el equilibrio y respeto a la naturaleza.

Como modelo y política general, el llamado “Desarrollo Sostenible” se ha aplicado en casi todas las sociedades con una sola fórmula, visión y discurso. Es decir, el desarrollo sostenible, incluye “el desarrollo económico, con justicia social y conservación del medio ambiente”, tres variables irreconciliables de acuerdo al modelo actual de concentración de recursos y renta, y el nivel de consumo en los países del norte y de algunas elites sociales del sur, con relación a las oportunidades de ciertas camadas sociales del norte y del Sur. El sistema económico vigente en el mundo, promueve el desarrollo económico, sin considerar las demás variables. Con esa falsa visión y ese discurso, se viene intentando vender como verdad que en el “Desarrollo Social” está incluido la participación y distribución de los beneficios, sin mover una sola coma del modelo de desarrollo capitalista, ahora tildado de sostenible.”⁴⁸

Guimarães⁴⁹, con respecto a la relación política - desarrollo sostenible dice que “Tradicionalmente, las políticas macroeconómicas y las políticas sectoriales (salud, educación, agricultura, minería y otras) han tomado muy poco en cuenta la dimensión ambiental”.

Según Jiménez Herrero⁵⁰, la sostenibilidad aplicada al desarrollo se ha querido mostrar como “...una idea simple para responder a problemas complejos. Sin embargo, las dificultades para concretar este concepto de forma integrada, objetivable y generalizable, tanto en el ámbito científico como en el de la acción política, han producido una cierta frustración, aunque han abierto caminos de investigación transdisciplinarios con una perspectiva sistémica”, el autor sostiene en ese mismo artículo que “...la sostenibilidad y el desarrollo sostenible, conceptual y estratégicamente, se entienden mejor como procesos de cambio, adaptación, auto-organización y equilibrios permanentes para ajustar las relaciones de los sistemas ecológicos, económicos y sociales dentro de un sistema global y único.” El autor reconoce que en la coevolución de estos sistemas intervienen aspectos de jerarquía, incertidumbre e ignorancia propios de la “sustancia” de la sostenibilidad. Este autor también plantea que el “mal

⁴⁸ Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica COICA. “Desarrollo Sostenible: Un Discurso de las élites y un concepto atrapa todo”. *Agenda Indígena Amazónica*. Disponible en: http://www.coica.org.ec/sp/aia_libro/II_2_1_2_desarrollo.html (consultada 21/07/2008).

⁴⁹ Guimarães, Roberto. “La sostenibilidad del desarrollo entre Río-92 y Johannesburgo 2002: éramos felices y no lo sabíamos”. *Revista Ambiente & Sociedad* N° 9. 2001. ISSN 1414-753X. Págs 5-24.

⁵⁰ Jiménez H, Luis. “La sostenibilidad como proceso de equilibrio dinámico y adaptación al cambio”. *Revista de economía ICE - Desarrollo sostenible*. N° 800. 2002. Pág. 65 – 84. ISSN 0019-977X.

uso y el abuso” de la aplicación al concepto *desarrollo* de la idea de sostenibilidad, ha llevado equivocadamente a creer que “...aquello que es racionalmente deseable, es posible y, más aún, que todo lo que es posible sea en sí mismo deseable”

Siguiendo este planteamiento, Quiroga en el capítulo 5 del libro *La transición hacia el desarrollo sustentable: perspectivas desde América Latina y el Caribe*, se refiere a la sostenibilidad del desarrollo como la capacidad del medio ambiente para sostener precisamente este proceso humano en el mediano y largo plazo: “Así, se habla de desarrollo sostenible y de sostenibilidad del desarrollo, que siendo dos conceptos distinguibles, aluden a la posibilidad de que un proceso de desarrollo pueda mantenerse ocurriendo a lo largo del tiempo, dentro de unas determinadas condiciones y dinámicas ecosistémicas.”

Como una alternativa de solución a la confusión que genera la ambigüedad de los dos conceptos (desarrollo sostenible y sostenibilidad) y su aplicación al de *desarrollo*⁵¹⁻⁵², se hace necesario establecer diferencias que faciliten la comprensión y aprehensión de estos dos términos. Naredo, en una crítica a la miope mirada sistémica de los economistas frente a la conceptualización del desarrollo sostenible y la sostenibilidad, sugiere que parte del problema de “indefinición” de estos dos conceptos tiene su origen en:

“...el empeño de conciliar el crecimiento (o desarrollo) económico con la idea de sostenibilidad, cuando cada uno de estos dos conceptos se refieren a niveles de abstracción y sistemas de razonamientos diferentes: las nociones de crecimiento (y de desarrollo) económico encuentran su definición en los agregados monetarios homogéneos de “producción” y sus derivados que segrega la idea usual de sistema económico, mientras que la preocupación por la sostenibilidad recae sobre procesos físicos singulares y heterogéneos. En efecto, la idea de crecimiento (o desarrollo) económico con la que hoy trabajan los economistas, se encuentra desvinculada del mundo físico y no tiene ya otro significado concreto y susceptible de medirse que el referido al aumento de los agregados de Renta o Producto Nacional.”⁵³

En este mismo sentido, Sachs⁵⁴ sugiere que el dilema se genera porque la propuesta de este “modelo alternativo de desarrollo” se construyó sobre la noción convencional de desarrollo y en cuanto a los alcances del desarrollo sostenible escribe: “Promete nada menos que la cuadratura del círculo: identificar un tipo de desarrollo que promueva tanto la sostenibilidad ecológica como la justicia internacional”

⁵¹ Un excelente análisis histórico-semántico de la palabra “Desarrollo” es presentado por Arndt H. W. en su artículo titulado “Economic Development: A Semantic History”, publicado en *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 29, (3). 1981. Págs 457 – 466.

⁵² Para profundizar sobre el termino Desarrollo, se recomienda consultar el artículo elaborado por Arturo Escobar, denominado “Globalización, Desarrollo y Modernidad”, publicado en: *Corporación Región*, ed. Planeación, Participación y Desarrollo (Medellín: Corporación Región, 2002), pp. 9-32.

⁵³ Naredo, José. “Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible”. *La construcción de la Ciudad Sostenible: fundamentos*. Madrid. 1997. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a004.html> (consultada 10/07/2008).

⁵⁴ Sachs, Wolfgang. “Anatomía Política del Desarrollo Sostenible”. *La Gallina de los Huevos de Oro. Un debate sobre el concepto de Desarrollo Sostenible*. Editorial Cerec. Bogotá D.C. 1996

Ríos (2004), basándose en Jiménez Herrero para diferenciar los dos conceptos, plantea que el desarrollo sostenible "...hace referencia a la capacidad de mantenerse en un estado", mientras que sostenibilidad "...habla de un proceso, que en esencia es integrador, y que busca mantenerse en un estado de equilibrio dinámico a largo plazo."

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del Seminario regional denominado "Las oficinas nacionales de estadística frente a los objetivos de desarrollo del milenio", aborda la sostenibilidad como un concepto relacional y desde allí establece que la "...la sostenibilidad de cualquier proceso está referida a la posibilidad que un sistema relevante (los ecosistemas) pueda sostener, contener y alimentar a un subsistema (socioeconómico) y permitan la ocurrencia de otro proceso (desarrollo socioeconómico)."⁵⁵

Jiménez Herrero (2008), en el capítulo 4 de su libro "Desarrollo Sostenible", con respecto al concepto de sostenibilidad, enfatiza en que este "...solo tiene sentido cuando se relaciona con un determinado sistema de referencia, de acuerdo con unos ciertos objetivos y esfuerzos en función de diferentes principios, valores y escalas (...) es importante señalar que sostenibilidad no es exactamente sinónimo de desarrollo sostenible"⁵⁶. Más adelante, el mismo autor insiste en la necesidad de contemplar la sostenibilidad de forma integral, "En tal sentido, no haría falta distinguir entre "distintas sostenibilidades" (económica, ecológica y social), ya que todas y cada una de ellas depende sistemáticamente de las demás"

Es claro entonces que al igual que el concepto de desarrollo sostenible, el de *sostenibilidad*, también ha evolucionado con el tiempo, generando diversas definiciones y teorías desde las cuales se intenta explicar su multifuncionalidad y multidimensionalidad.

A juicio de la autora de esta investigación, 21 años después de la divulgación y a pesar de los múltiples esfuerzos de diferentes autores por hacer del *desarrollo sostenible* un concepto aprehensible, es necesario reconocer que aun no se ha hecho la tarea, el desarrollo sostenible se sigue entendiendo (independiente del contexto⁵⁷ y de las cosmovisiones⁵⁸⁻⁵⁹) como un *punto estático*, un "estado estacionario"⁶⁰ al que hay que llegar, un objetivo o meta que se debe alcanzar. El desarrollo sostenible puede definirse entonces, como

⁵⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Seminario regional "Las oficinas nacionales de estadística frente a los objetivos de desarrollo del milenio: una nueva evaluación". Santiago de Chile. Noviembre 9 y 10. 2006

⁵⁶ El autor, al referirse a los diferentes principios, valores y escalas, dice: "Por ejemplo, hablar de *Ciudades sostenibles, Agricultura Sostenible, Desarrollo Regional Sostenible o Desarrollo Humano Sostenible* con referencia a sectores, ambientes o espacios concretos con carácter general o parcial a lo largo del tiempo. Por eso, el núcleo sustantivo de la Sostenibilidad y del Desarrollo Sostenible reside en los contextos y en la *dinámica espacio temporal*."

⁵⁷ Ríos L, Ortiz M, y Álvarez X. *Debates on sustainable development: towards a holistic view of reality*. 2005. Disponible en: <http://www.springerlink.com/content/723j88gh77207536/fulltext.pdf>. (Consultada 21/07/2008).

⁵⁸ Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica COICA. 2008. Óp. cit.

⁵⁹ Tibán Lourdes. 2000. Óp. cit. (Consultada 21/07/2008).

⁶⁰ Jhon Stuart Mill. *Principios de Economía Política*. (1848). Citado por Naredo. 1997. Óp. cit.

un constructo mental en el que conviven armónicamente crecimiento económico y equilibrio ecológico en condiciones ideales de crecimiento poblacional, distribución de la riqueza y leyes del mercado y cuyo fin último es el logro de niveles óptimos de calidad de vida para todos los habitantes del planeta. En otras palabras: *simbiosis* “perfecta” entre economía, ecología y sociedad.

Sostenibilidad en cambio, implica actividad y dinamismo. La sostenibilidad, a diferencia del desarrollo sostenible, no es un fin en sí misma y por tanto, podría definirse como un **proceso** en el que las leyes de la termodinámica, la incertidumbre, el azar, los flujos de materia - energía y el tiempo condicionan la interacción e interdependencia de los diferentes componentes (económico, ecológico, social, político y cultural) del sistema Gaia. Desde esta conceptualización de la sostenibilidad, se entiende el equilibrio perfecto como un estadio que una vez se alcanza, reinicia el camino de la entropía.

En síntesis, la idea de Desarrollo Sostenible ha sido utilizada por diferentes organismos internacionales según más convenga al momento histórico-económico: pasar del ecodesarrollo⁶¹⁻⁶² al desarrollo sostenible (Gallopín, 2006) o al desarrollo sostenido⁶³ o al desarrollo sustentable⁶⁴ ha sido más que un juego semántico, pero independientemente de qué adjetivo sea el que acompañe a esa “acción de crecer”, la intención de involucrar la idea de **sostenibilidad** en el contexto urbano, hoy es una necesidad, dada la clara tendencia a la urbanización, la complejidad de las problemáticas ambientales de las ciudades y la urgencia de proporcionar una mejor calidad de vida a sus habitantes; la utopía de Río 92 ha tenido 18 años para, como dice Jordi Borja, hacer ciudad sobre ciudad: “Hacer ciudad es, ante todo, reconocer el derecho a la ciudad para todos. Frente a los procesos disolutorios de la urbanización periférica, a la degradación de los centros heredados y a la eclosión de pseudocentralidades monofuncionales, reivindicar el valor ciudad es optar por un urbanismo de integración y no exclusión que optimice las «libertades urbanas»”⁶⁵.

⁶¹ En 1973, Maurice Strong propone por primera vez el término *Ecodesarrollo*, según Salinas (1998), “...para dar a entender una idea de desarrollo económico y social que tomase en cuenta la variable ambiental”.

⁶² Otras definiciones presentadas por Salinas y Middleton, 1998: “El ecodesarrollo plantea una modalidad de desarrollo diferente a las actuales, poniendo énfasis en los estilos y características propias que debe tomar de acuerdo con los aspectos locales, tanto ecológicos como socioculturales (Prudkin, N. 1994). Esta concepción ampliamente desarrollada por I. Sachs y sus colaboradores promueve que las sociedades se organicen en función del uso racional de sus respectivos ecosistemas, los que se valorizan gracias a la adopción de tecnologías adecuadas y lo que supone además, basar el desarrollo en el esfuerzo propio y la recuperación de los valores tradicionales, asumiendo como elemento básico la autodeterminación (Bifani, P. 1995).”

⁶³ Wilches, Gustavo. *¿Y qué es eso de desarrollo sostenible?* Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 1993.

⁶⁴ Ídem.

⁶⁵ Borja Jordi. “Los Desafíos del Territorio y los Derechos de la Ciudadanía”. *Memorias Seminario Internacional “Costos y Financiamiento de la Capitalidad”*. México. 2000. Págs. 76-77

2.3.2 Sostenibilidad Urbana

“Las ciudades son, a finales de siglo, el “hábitat” de gran parte de la población mundial y el lugar donde se asientan y se desarrollan las economías globalizadas”⁶⁶

Sabiendo que la “*urbanalidad*” en el tercer milenio se mantiene como tendencia global y que la condición sine qua non en la ciudad para un buen desempeño de la economía y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población es precisamente la funcionalidad urbana, es fácilmente entendible entonces, que para los gobiernos locales se haya convertido en prioridad y desafío la búsqueda de la ciudad en la que se articule coherentemente el desarrollo económico, social y político en un contexto ambientalmente sano, esto es especialmente cierto para las grandes ciudades, donde además se hace evidente, dada la complejidad del sistema urbano y la diversidad de actores, que la gobernabilidad local es requisito para el logro de la “ciudad sostenible”⁶⁷.

Pensar entonces en un proyecto colectivo urbano con características propias, dinámicas particulares y donde cada actor sea un constructor – transformador de ciudad ha sido una prioridad a partir de la instalación de la globalización en la vida urbana. El reto de la ciudad es entonces, ser competitiva económicamente, ética políticamente, responsable ecológicamente y equitativa e incluyente social y culturalmente.

Es innegable que la construcción de ciudades sostenibles requiere de la participación de la sociedad civil, de la capacidad de gestión de los gobiernos locales y de la voluntad política de los mismos como garantes de la democracia, la descentralización y la gobernabilidad mediante la aplicación y cumplimiento de las normas y políticas relacionadas con el bienestar y la calidad de vida de sus ciudadanos.

En esta dirección, el Documento Base Red 6 URB-AL “Medio Ambiente Urbano” del año 2001, al referirse a la sostenibilidad urbana, explicita la necesidad de interrelacionar diferentes componentes para el análisis de los problemas en las ciudades y la búsqueda de las soluciones y cita textualmente los siguientes⁶⁸:

⁶⁶CEPAL. 1998. Óp. cit. Pág. 13.

⁶⁷ Como punto de partida siempre es conveniente tener una definición a mano para usarla como referente, en este caso, Rueda (1998) (En: Pino N. Eliana. 2001:20), define la “ciudad sostenible”, en el marco de la teoría general de sistemas, como “...aquella capaz de diseñar una estrategia para aumentar su complejidad (H), que en otras palabras, significa aumentar la probabilidad de contactos entre los diversos elementos sin aumentar en consumo de energía y de recursos (E). De este modo, E/H se conforma como la función que indica si un sistema urbano tiende a la sostenibilidad. Una disminución del cociente en el tiempo muestra un mayor grado de eficiencia del sistema, es decir, es necesario un menor aporte energético para mantener o incluso aumentar la estructura del sistema. E/H relaciona energía y la información, que son dos aspectos básicos para caracterizar los sistemas”

⁶⁸ Urb-AL Málaga. 2001. Óp. cit.

Sostenibilidad ambiental: que se basa en la consideración de los límites ambientales y la búsqueda de la eficacia ambiental, mejorando el metabolismo urbano y reduciendo la huella ambiental de las ciudades.

Prosperidad económica: la creación de oportunidades de empleo y de abastecimiento de los bienes y servicios necesarios, para la mejora de la calidad de vida de la ciudad, dentro de los límites ambientales y con mecanismos específicos de desarrollo local en los barrios más desfavorecidos.

Integración social: la creación de oportunidades para todos y, en particular, la garantía de que todos los ciudadanos pueden adquirir las capacidades necesarias para acceder a ellas, para lo que es necesario actuar con principios de equidad y eficacia social.

Identidad cultural: facilitando la apropiación del espacio por los residentes y usuarios, como lugar de uso y como proyecto colectivo, respetando la convivencia de distintas tradiciones culturales, que es la mejor forma de potenciar la calidad de vida local y de integrar las vivencias propias con la transformación necesaria de los barrios y ciudades.

Gobernabilidad política: garantizando el ejercicio de los derechos (humanos, civiles y sociales) de los ciudadanos y, en particular, los derechos colectivos a la calidad de vida de la ciudad / barrio y el desarrollo sostenible, utilizando medios que faciliten la democracia participativa, la transparencia de la gestión pública y la cooperación de todos los agentes sociales en la administración con criterios de proximidad y subsidiariedad.

Es claro que el Estado (nacional y local), como modelo ideal de organización política es el responsable de garantizar a sus ciudadanos niveles mínimos de seguridad, bienestar y participación que le permitan al individuo sentirse “parte” aportante en un proceso que lo involucra de manera directa: la construcción de ciudad, y para esto el gobierno local deberá, de ser necesario, rediseñar su estructura administrativa con el fin de habilitar, retomar y/o crear espacios reales donde la comunidad pueda actuar acorde a sus deberes y en defensa de sus derechos: “ Un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios – y las normas e instituciones – que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz. En su ausencia no puede alcanzarse un desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el social.”⁶⁹

2.4 GESTIÓN AMBIENTAL: UNA PROPUESTA EN CONSTRUCCION

La Gestión ambiental surge como alternativa de solución a los problemas ambientales identificados en Hábitat I y posteriormente ratificados en Rio 92. En términos generales, podría decirse que ésta propuesta busca conducir y

⁶⁹ Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación.* Banco Mundial. Washington. 1997.

manejar el medio ambiente en relación con los elementos y procesos que lo forman y con las actividades que lo afectan⁷⁰.

La CEPAL se refiere a la Gestión Ambiental como un *proceso* cuyo objetivo es el de alcanzar un aprovechamiento óptimo de la oferta ambiental existente en un determinado ámbito territorial y minimizar, al mismo tiempo, los impactos ambientales negativos asociados a las acciones de desarrollo de dicho ámbito.⁷¹

La Gestión Ambiental también se entiende como la práctica que organiza la interrelación de la sociedad con la naturaleza, profundiza en el análisis de los procesos, mecanismos e instrumentos más idóneos para el manejo integrado de los ecosistemas naturales y transformados.⁷²

El grupo de expertos de la Red 6 URB-AL plantean en el documento base (2001), la necesidad de establecer para la *gestión de la sostenibilidad* los siguientes principios básicos:

“Límites ambientales: Si se sobrepasan unos límites en la realización de determinadas actividades humanas los ecosistemas se deterioran, y el daño puede ser irreversible.

Gestión de la demanda: Los gobiernos han de regular los mercados y las actividades públicas, incluida la configuración y funcionamiento de las ciudades, conciliando las aspiraciones de mejora de la calidad de vida con la gestión (reducción o reconducción) de determinadas demandas sociales, en lugar de satisfacerlas con riesgo para el medio ambiente.

Eficacia ambiental: Consiste en lograr el máximo beneficio económico por unidad de recursos utilizados y de residuos producidos.

Eficacia social: Consiste en obtener el mayor beneficio social por cada unidad de actividad económica.

Equidad: La distribución equitativa de bienes y servicios, y de las capacidades y oportunidades para el acceso a los mismos, está estrechamente relacionada con la sostenibilidad.

En la medida en que la problemática ambiental se complejiza, la interdependencia de las relaciones entre los componentes de la dimensión ambiental se hacen incuestionables y la sociedad demanda equidad y una mejora en la calidad de vida que contemple una relación más amigable con el entorno, la gestión ambiental va incorporando nuevos instrumentos, se va modificando, se va adaptando a las nuevas condiciones, exigencias y demandas de los diferentes grupos sociales, por eso es necesario contemplar la gestión ambiental como una propuesta dinámica que se construye de acuerdo a las especificidades y potencialidades locales, a las características

⁷⁰ CONAMA. *Indicadores regionales de desarrollo sustentable*. Chile. 1998

⁷¹ CEPAL. *La Gestión Ambiental a Nivel Municipal. Un modelo conceptual y el caso de San Pedro Sula, Honduras*. 1994.

⁷² Saenz, Orlando. Material fotocopiado para el curso de Gestión Ambiental. Pontificia Universidad Javeriana. Santafé de Bogotá, 1997.

propias de cada comunidad y al tipo de relación que ésta establece con su entorno.

2.4.1 Perspectiva Sistémica De La Gestión Ambiental

Aceptar el reto de la construcción de ciudades sostenibles, requiere, en primera instancia, reevaluar la concepción reduccionista de la dimensión ambiental en la cual el componente ecológico o medio ambiente natural equivale a sostenibilidad. Del Moral Ituarte y Pedregal Mateos (2002), se refieren al medio ambiente como "...un lugar de intersección y confrontación de definiciones e intereses sociales: la naturaleza y gravedad de las amenazas ambientales, las dinámicas que subyacen a ellas, la prioridad concedida a unos temas frente a otros, las medidas óptimas para mitigar o mejorar las condiciones que se definen como problemáticas no son realidades meramente objetivas, sino objeto y producto de la discusión social".

Los aportes hechos desde la Teoría General de Sistemas⁷³ (T.G.S), la Teoría de la Complejidad y la Ciencia Posnormal al tema de la sostenibilidad, permiten hoy asegurar que el sistema ambiental puede tipificarse como un sistema abierto, dinámico, altamente sinérgico y complejo en el cual se cumplen tanto las Leyes como los Principios de la T.G.S. Funtowicz y Ravetz, 1997 (citados por Del Moral y Pedregal, 2002), sostienen: "Los sistemas ambientales, como cualesquiera otros, están constituidos por conjuntos de elementos y subsistemas, definidos por sus relaciones dentro de algún tipo de jerarquía, (...) los sistemas ambientales incluyen también subsistemas humanos e institucionales que constituyen un caso especial de sistemas, caracterizados por su carácter *reflexivo*." ⁷⁴

En este marco de la ineludible mirada sistémica de la dimensión ambiental es necesario reconocer, como lo hacen Del Moral y Pedregal (2002), las siguientes premisas:

- "...en materia de medio ambiente nada se puede considerar aisladamente; que los problemas se solapan sobre múltiples escalas espaciales y temporales; que incertidumbres de diversos tipos afectan a los datos manejados, de la misma manera que percepciones derivadas de diferentes valores y objetivos sociales condicionan la formulación de teorías.
- "El dualismo naturaleza/cultura propio de la ciencia moderna ha sido sometido a una crítica sistemática y definitiva, siendo sustituido por un énfasis en el carácter *híbrido* de los fenómenos ambientales.
- Los sistemas complejos no son simplemente *complicados*, sino que por su propia naturaleza implican profundas *incertidumbres* y una *pluralidad de perspectivas legítimas*. De ahí que, en este contexto, las metodologías de la ciencia experimental tradicional tengan una efectividad limitada. De ahí, también, que la *participación social* en los

⁷³ Bertalanffy, Ludwing V. *Teoría General de los Sistemas*. Fondo de cultura económica de España. 2ª Edición. Madrid. 1976. ISBN 9788437500539

⁷⁴ Funtowicz, Silvio; Ravetz, Jerome. *La Ciencia Posnormal*. Editorial Icaria. Primera edición. Barcelona. 2000. Pág. 7. ISBN: 84-7426-442-1

procesos científico-políticos sobre una nueva dimensión (Funtowicz, Ravetz, 2000).”

Dada entonces la “*pluralidad de perspectivas*” de la dimensión ambiental, se hace absolutamente necesario que la gestión ambiental (como alternativa de solución a la problemática ambiental) se plantee desde una perspectiva sistémica e involucre, tanto para su análisis como para su aplicación y evaluación, la idea básica de que “*los problemas ambientales son una construcción social*”.

2.4.2 Complejidad E Incertidumbre: Desafíos De La Gestión

La actual problemática ambiental no permite una aproximación reduccionista para su análisis, esto implica la necesidad de involucrar el concepto de complejidad en las propuestas de solución / mitigación a dicha problemática, máxime cuando se sabe, que “La complejidad afecta a la estructura y propiedades de los fenómenos y temas de los que se ocupa la política ambiental.”⁷⁵

Otra variable a tener en cuenta tanto en el análisis como en la formulación de posibles estrategias de solución a los problemas ambientales es la incertidumbre, la cual pone en crisis la racionalidad científica tradicional produciendo, en palabras de Del Moral y Pedregal (2002), “...confrontación entre la rígida racionalidad científica que se justifica en la idea de progreso y una nueva racionalidad social que se basa en la crítica de las consecuencias de ese progreso, (...) los científicos no pueden seguir *garantizando certidumbres* con respecto a los riesgos tecnológicos y ambientales, sino que deben *compartir sus dudas* con el público”.

En este marco de la complejidad y la incertidumbre, Robinson plantea la necesidad de un modelo de relaciones entre investigadores, políticos y público en general “...basado en «sistemas de mutuo aprendizaje» (*mutual learning systems*) que utilice las técnicas de modelización para explorar futuros alternativos en vez de intentar predecir el futuro, de esta forma, se podrá hacer frente a la gran incertidumbre e ignorancia relativas a las interacciones entre los sistemas sociales y biofísicos.”⁷⁶

Por su parte España, a través del Ministerio de Medio Ambiente (MMA), y siguiendo los lineamientos establecidos para el tema desde la Unión Europea, manifiesta en el Libro Verde de Medio Ambiente Urbano (2007) la necesidad de contemplar las ciudades como sistemas altamente complejos en los que diversos procesos de carácter económico, social, cultural, etc. confluyen aumentando el nivel de complejidad, lo que hace que se generen nuevos

⁷⁵ Del Moral I, Leandro y Pedregal M, Belén. “Nuevos planteamientos científicos y participación ciudadana en la resolución de conflictos ambientales”. Universidad de Sevilla. Departamento de Geografía Humana. *Documents d’Anàlisi Geogràfica*. N° 41. Universidad Autònoma de Barcelona. 2002. Págs. 121-134. I.S.S.N. 0212 – 1473.

⁷⁶ Citado por Del Moral y Pedregal. (2002), pág. 6.

conflictos y disfuncionalidades que son "...cada vez más insolubles con el uso de lógicas lineales y visiones parciales de la realidad."

Es necesario reconocer, al igual que lo hace el MMA, que la interacción ente los problemas relacionados con la sostenibilidad, o la economía, o la entrada en la nueva era del conocimiento incrementan la complejidad de los sistemas urbanos, haciendo necesario abordar la complejidad con enfoques igualmente complejos y propone para ello trabajar desde el enfoque sistémico: "A la complejidad de una gestión con aproximación sistémica, se le ha de añadir la creciente complejidad de la realidad urbana..."

Es claro entonces que la gestión ambiental debe enfrentar hoy nuevos retos: complejidad e incertidumbre. Dichos retos "tienen profundas implicaciones para la investigación aplicada, para los procesos de toma de decisión, para la puesta en práctica de las estrategias adoptadas y para la participación de los agentes sociales..."⁷⁷. En este sentido, Naciones Unidas reconoce en su documento GEO 4 de 2007 el importante papel que juegan la complejidad y la incertidumbre en el logro de la integración entorno y desarrollo, por ello propone como una de las estrategias, la formulación de políticas flexibles, consultivas y basadas en conocimientos ya que las políticas así diseñadas "...son las mejor situadas para enfrentarse a interrelaciones complejas y superar momentos de cambio e incertidumbre...", por tanto, resulta estratégico para la gestión ambiental recurrir a los enfoques tecnocráticos más adecuados según las especificidades del contexto.

2.5 LAS POLÍTICAS EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACION

El proceso de globalización puede generar efectos tanto positivos como negativos sobre la calidad de vida de los habitantes del planeta, pero también sobre el entorno natural y el construido. Hoy es claro que de los importantes y múltiples beneficios de los que se hablaba, traería consigo la globalización, gran parte de la humanidad ha estado excluida o, en el mejor de los casos, aun no conoce sus mieles. Esto es especialmente cierto si se habla de la mundialización de la economía y de sus efectos sobre los países en desarrollo, pero la globalización va más allá, a través de la economía ha permeado los aspectos políticos y culturales de la sociedad contemporánea; hoy están en entredicho valores y derechos propios del acervo cultural de los pueblos y su territorio, máxime cuando las fronteras se desdibujan en aras de una sociedad global, de la que muchos aun no forman parte, como lo reconoce, entre otros, Naciones Unidas en su informe GEO 4 (2007):

"La globalización es más que el flujo de dinero y de bienes, es la creciente interdependencia de la población mundial a través de un «espacio que se reduce, un tiempo que se reduce y fronteras que desaparecen» (UNDP 1999). Esta situación ofrece enormes oportunidades para enriquecer la vida de las personas y crear una comunidad mundial basada en valores compartidos. Pero, según el informe del PNUD, se ha permitido que los mercados dominen

⁷⁷ Del Moral y Pedregal (2002). Óp. cit. Pág. 3.

el proceso, sin que se compartan equitativamente los beneficios y las oportunidades.”

La globalización no es un fenómeno espontáneo que se le pueda atribuir a la modernidad, ni a la crisis del Estado de Bienestar propuesto por Keynes, ni siquiera a las causas del surgimiento de dicha crisis; la globalización ha sido un proceso progresivo en el tiempo, que ha tenido, como era de esperarse, efectos no solo sobre la economía sino también sobre otros ámbitos (político, ecológico y cultural) de la dinámica social.

El informe GEO 4, refiriéndose a la relación globalización – política, expresa claramente que dicha relación puede llegar a ubicar en condición de *vulnerabilidad* a algunos de los países en vía de desarrollo. Así mismo, hace referencia a los cambios que la globalización ha suscitado en los diferentes niveles de gobierno, al respecto dice: “En los últimos 20 años, el ejercicio del poder público se ha tornado cada vez más multiescala, con mayor interacción e interdependencia entre los distintos niveles de gobierno. La eficacia de las políticas nacionales sigue variando, pero la capacidad y la voluntad política de acción de los gobiernos es mayor. Unidas, estas tendencias ofrecen más posibilidades de reducir la vulnerabilidad.”

Como se ha expuesto, la influencia de la globalización en la política es innegable, como innegable es también que sus efectos pueden ser tan negativos o positivos como los gobiernos nacionales y la sociedad civil permitan, en este sentido Giddens dice: “La globalización tira hacia arriba, más allá del Estado-nación – El Estado pierde el control de ciertos procesos de toma de decisiones en los que antes era más poderoso, Pero también empuja hacia abajo, presionando a favor de un mayor grado de autonomía local por debajo del nivel estatal – las fuerzas globalizadoras ayudan a promover la descentralización...”⁷⁸

La pérdida de control del Estado, de la que habla Giddens, como resultado de la globalización, se ha convertido en una preocupación sentida y creciente para los países del sur debido a las implicaciones que ésta pérdida de legitimidad del Estado tiene sobre la democracia y por ende, sobre la formulación de las políticas públicas a nivel nacional y local.

Boaventura de Sousa Santos, durante su intervención en el tercer Foro Social Mundial, hizo la siguiente reflexión frente a la democracia promovida por el BM:

“La globalización neoliberal ha decidido que la democracia sea ahora una de las condicionalidades del Banco Mundial y del FMI. Aquí hay un problema porque la globalización neoliberal dice que no hay alternativa a la democracia, pero nosotros buscamos una alternativa a la globalización neoliberal (...) Mi tesis central es esta: no hay una sino varias concepciones de democracia, lo que me parece más intrigante es que los últimos 20 años perdemos una serie de concepciones de democracia que existían, las democracias desarrollistas,

⁷⁸ Giddens Anthony. “El futuro del Estado Benefactor”. *Estudios públicos*. N 74. Sl. 1999. Pág. 74

*las democracias populares del los países del este, las democracias liberales representativas. Hoy en día parece que hay simplemente un concepto de democracia: la democracia liberal representativa, es decir, hemos perdido no sólo biodiversidad sino también demodiversidad, y mi lucha aquí es para recuperar y preservar la demodiversidad...*⁷⁹

Cada vez se siente con mayor fuerza en el sur las imposiciones que en materia de “ajuste” a las políticas vienen desde el norte, impulsadas por instituciones internacionales que, como el Banco Mundial, condicionan los préstamos y/o la cooperación a sus exigencias en materia política, económica y ambiental, a éste nuevo método globalizador se le conoce hoy como “gobernanza global”.

Refiriéndose a la gobernanza global⁸⁰, como un nuevo método de gobierno “sin fronteras”, Listar y Vergel (2005) dicen lo siguiente:

*“La intensificación de las interacciones a escala planetaria ha penetrado en el ámbito político y ha contribuido a acelerar el tránsito a un escenario de gobernanza global, es decir, un escenario en que se tiende a que políticas de todo tipo (económicas, sociales o sectoriales) sean impulsadas, coordinadas y/o definidas a escala supra-nacional.”*⁸¹

La globalización, a través de la gobernanza global -de corte claramente economicista- de la manera como hasta ahora ha sido aplicada, ha atentado contra la soberanía de los pueblos, mermando “...drásticamente la capacidad del estado-nación no sólo para adecuar el curso de la economía a los intereses sociales (...), sino también para ejercer con solvencia el atributo común a todo

⁷⁹ Sousa Santos, Boaventura de. *Globalización y Democracia*. Conferencia Central Foro Social Mundial Temático. Cartagena de Indias - Colombia. 16 de junio de 2003. Disponible en: <http://www.fsmt.org.co/ponencias2.htm?x=20509>

⁸⁰ Las siguientes son citadas por Listar y Vergel (2005): La gobernanza global es definida como un nuevo método de gobierno en el que se reconstituye el poder, las funciones y la autoridad de los estados-nación. Ello es producto de la expansión de jurisdicciones internacionales y de instituciones de gobernabilidad global que se yuxtaponen con el ámbito estatal (Held, 1999). Este nuevo método cristaliza en la coordinación de tareas de gobierno entre diferentes actores –públicos y privados- y en diferentes escalas (Hirst y Thompson, 1995; Brenner et al., 2002).

Otras definiciones son aportadas por Held, David y Anthony McGrew, 2003, *Globalización / Antiglobalización- sobre la reconstrucción del orden mundial*, Paidós, Barcelona; Our global Neighbourhood, 1995, *Comission on global*. Disponible en: <http://www.eldir.org/static/DOC2163htm>; Kristin Dawkins. *Gobernanza global: la lucha por hacerse con el poder del planeta*. Bilbao. 2004. ISBN: 978-84-271-2599-5; Concepción Montiel, Luis Enrique. *Globalización, democracia y gobernanza global: perspectiva latinoamericana*. Ponencia presentada en el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y buen gobierno. Madrid. Septiembre 21 – 23 de 2005. Disponible en: http://bilbaoglocal.org/politika_rcs/bi/cas/politika.org.es_n2_concepcion.pdf ; Joan Prats i Catalá estudioso del tema tiene numerosos artículos con “otras miradas” de la gobernanza global en *Revista Gobernanza*.

⁸¹ Listar, David y Vergel Antoni. “La jerarquía global-local en el sistema de estratificación mundial.

Nuevas estrategias ante nuevos escenarios”. *Politika. Revista de ciencias sociales*. Universidad del País Vasco. No 1. Bilbao. 2005. Págs. 129 – 146. ISSN: 1885-9488. Disponible en : http://bilbaoglocal.org/politika_rcs/bi/cas/politika.org.es_n1_verger_llistar.pdf

Estado: el ejercicio de la soberanía. Frente a las consecuencias nefastas de la globalización económica ha venido tomando nuevo énfasis lo local.”⁸²

Efectivamente, frente a esta lucha asimétrica en el escenario político de la gobernanza global en donde “El poder estructural de las potencias se manifiesta en su capacidad para definir los temas que se introducen y omiten en la agenda político-económica global, o en su capacidad para establecer las reglas del juego...”⁸³, gracias al poder político y económico que les asiste, surgen otras miradas más esperanzadoras basadas en propuestas que buscan abolir la *democracia tutelada* de la que habla Sousa y recuperar así el derecho al territorio, entendido no solo como el espacio geográfico de donde se **es** habitante, sino también al territorio de las ideas propias, de las acciones propias, de las cosmovisiones no asistidas ni moldeadas desde afuera, un territorio de lo local, donde lo local es lo inmediato, lo que toca la piel, lo que identifica, lo que el imaginario relaciona con pasado y con futuro, un territorio donde lo local da valor a la diferencia y donde recobra sentido el espacio-tiempo de Giddens.

En este mismo sentido de reivindicar lo local, Fals Borda (2003) afirma que la *glocalización* es la mejor estrategia para enfrentar los embates de la globalización desahogada, y para “defender los espacios populares que dramatizan la historia y cultura de nuestras regiones, debemos comprometernos activamente con los esfuerzos por reivindicar los valores que provienen de nuestra diversidad étnica, cultural y natural, en especial los atributos biodiversos de nuestro trópico”.

“En la medida en que avance la búsqueda de alternativas que permitan superar el fenómeno de la pérfida globalización económica que no es más que el denominado capitalismo salvaje, el concepto de glocalización aparece como un mecanismo viable para volver por la senda de la conciencia universal por un mundo más justo, donde la equidad, el Estado Social de Derecho y el respeto por los derechos humanos sean los factores predominantes en aras de la justicia social.”⁸⁴

2.5.1 Políticas Para La Sostenibilidad

Es indiscutible que, en el contexto de la globalización, las políticas han jugado un papel decisivo en la creación y consolidación de acciones encaminadas a la sostenibilidad local y mundial, por tanto, han sido un instrumento de gran utilidad a la hora de poner en marcha diversas estrategias, relacionadas no solo con la conservación de los recursos naturales y ambientales, sino también con su uso y aprovechamiento por parte de la sociedad, de hecho, Guimarães (2001), señala que los temas que presentan mayores avances legislativos en la última década son: la evaluación del impacto ambiental; el ordenamiento territorial; la responsabilidad por daños ambientales; la tasas retributivas, los

⁸² Secretaría de Gobierno de Bogotá. *La glocalización como respuesta a la globalización?* Bogotá. 13 de mayo de 2008. Disponible en: <http://www.gobiernobogota.gov.co/content/view/207/341/http://www.gobiernobogota.gov.co/content/view/207/341/>

⁸³ Lizar y Vergel. 2005. Óp. cit.

⁸⁴ Secretaría de Gobierno de Bogotá. 2008. Óp. Cit.

mecanismos de participación ciudadana y las limitaciones al dominio por razones ambientales.

Corroborando lo anteriormente expresado, el informe de Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano del año 2003 propone, que el logro del Séptimo Objetivo del Milenio "...requiere conseguir patrones de desarrollo sostenible y conservar la capacidad de producción de los ecosistemas naturales para las generaciones futuras. A su vez, ambos esfuerzos deben ir acompañados de una serie de políticas encaminadas a paliar los daños al medio ambiente..."⁸⁵

En el mismo informe se proponen como "principios políticos"⁸⁶ para la formulación de políticas ambientales; entre otros, la consolidación de las instituciones y de la gobernabilidad, la integración de la sostenibilidad ambiental en todas las políticas sectoriales, la mejora de los mercados y supresión de las subvenciones nocivas para el medio ambiente y el refuerzo de los mecanismos internacionales de gestión ambiental, además del aumento de la inversión en ciencia y tecnología para el medio ambiente.

Con respecto al segundo objetivo político propuesto en el informe (Integración de la sostenibilidad ambiental en todas las políticas sectoriales), el PNUD plantea:

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad ambiental

Meta 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos ambientales

Meta 10: Reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable

Meta 11: Mejorar considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de los barrios más precarios

"La mayor parte de las políticas sectoriales afectan al medio ambiente, pero con demasiada frecuencia las consideraciones ambientales no se integran en la toma de decisiones. Si se contara con asesoramiento más científico, se podría garantizar que la comprensión del mundo natural está presente en todos los niveles del proceso político. A la hora de tomar decisiones en cualquier sector, se debería contar también con análisis económicos que incluyeran valoraciones de los activos ambientales. Las políticas sectoriales con efectos significativos en el medio ambiente deberían someterse a estrictas valoraciones sobre impacto ambiental. Además, los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (así como las estrategias sectoriales y de desarrollo nacionales) deberían ocuparse explícitamente de la protección y gestión ambientales. Los gobiernos nacionales, las organizaciones multilaterales y las agencias de ayuda bilaterales deben incorporar sistemáticamente valoraciones del impacto ambiental en sus políticas y programas."⁸⁷

⁸⁵ Naciones Unidas. *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. PNUD. Ediciones Mundiprensa. Madrid. 2003. ISBN 848476141-X

⁸⁶ Naciones Unidas. PNUD. 2003. Óp. cit. Pág. 127

⁸⁷ Naciones Unidas. PNUD. 2003. Óp. cit. Pág. 128

Por su parte, el Informe de Naciones Unidas *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial - medio ambiente para el desarrollo* GEO 4, correspondiente al año 2007, trabaja a lo largo de todo el documento de manera sistémica el tema de las políticas, dedicando dos de sus capítulos a la importancia que éstas han tenido y tienen en el logro de la sostenibilidad. En lo que respecta al tema de las políticas, se extraen algunos puntos fundamentales a tener en cuenta para su formulación, implementación y evaluación, en el contexto del indisoluble binomio sostenibilidad – globalización:

- El medio ambiente y la globalización están intrínsecamente ligados (...) En un mundo globalizado, las decisiones importantes en materia de protección ambiental puede que tengan más que ver con la gestión empresarial y los resultados de mercado que con factores políticos nacionales.
- Las políticas se pueden considerar filtros institucionales que median entre las acciones humanas y los procesos biofísicos.
- Los problemas que plantean las interrelaciones entre ambiente y desarrollo requieren respuestas políticas coherentes dentro de un marco de desarrollo sostenible.
- La aplicación eficaz de políticas ambientales (especialmente en el caso de los acuerdos multilaterales), requiere un proceso simultáneo e interconectado de toma de decisiones a nivel nacional e intergubernamental que permita verificar el cumplimiento de dichos acuerdos.
- La colaboración entre políticas de distinto tipo puede fortalecer la integración de los aspectos ecológicos en un programa más amplio para el desarrollo.
- Las políticas que sean flexibles, consultivas y basadas en conocimientos pueden resultar *versátiles* y *adaptables* y dar una mejor respuesta a las dificultades que conlleva la integración entorno - desarrollo. Este tipo de políticas son las mejor situadas para enfrentarse a interrelaciones complejas y superar momentos de cambio e incertidumbre.

Se puede deducir del informe que, para el logro de una política ambiental más eficaz en el contexto de la sostenibilidad, se requiere la mejora del conocimiento científico y de la evaluación y cooperación, la formulación de políticas de adaptación que permitan hacer frente a la complejidad de las relaciones hombre-ecosistema.

Todo lo anterior demuestra claramente que el concepto de sostenibilidad ha tenido gran influencia en la formulación de las políticas en las dos últimas décadas, en particular las relacionadas con el acceso a bienes y servicios ambientales, la transversalidad y coordinación de acciones estatales en el campo ambiental, la participación ciudadana en asuntos ambientales y en algunos casos, incluso, la reforma de la estructura administrativa del Estado con el fin de dar cabida a las nuevas instancias ambientales (Ministerios, Departamentos, Secretarías, etc.). Sin embargo, lo que aun no es tan claro de percibir es si las políticas públicas ambientales regionales y locales aún arrastran el lastre del reduccionismo ecologista – conservacionista del los años 70, o si por el contrario, para el siglo XXI, dichas políticas han evolucionado

hasta apropiarse del espíritu sistémico, holístico, complejo y transdisciplinario que requiere la sostenibilidad global y que demanda la sociedad contemporánea para dar solución a los problemas locales actuales y futuros.

2.5.2 Políticas Para La Gestión Ambiental

La reunión celebrada en Río de Janeiro en 1992 fue determinante en la formulación, ajuste, difusión y paulatina implementación (control y seguimiento) de las políticas que han posibilitado a nivel global, regional y local la puesta en obra de la gestión ambiental como estrategia de solución a los diversos problemas ambientales del planeta, para ello se han llevado a cabo, incluso, transformaciones en la estructura del estado con el fin de dar cabida a nuevas instancias encargadas del control y la gestión ambiental, tanto en el nivel nacional como en el municipal.

Respecto a las complejas relaciones existentes entre política y gestión ambiental, el Informe de Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano de 2003, sostiene:

- Tanto en la política como en la práctica, la gestión ambiental debería crear oportunidades de generación de beneficios, reforzando la propiedad de las personas y los derechos de los usuarios y fomentando su participación en la toma de decisiones políticas.
- La gestión ambiental no puede abordarse al margen de otras preocupaciones relacionadas con el desarrollo. Para conseguir resultados significativos y duraderos, debe integrarse con esfuerzos para reducir la pobreza y conseguir un desarrollo sostenible.
- Mejorar la gestión ambiental para beneficiar a los pobres precisa de cambios políticos e institucionales que traspasan los sectores y se encuentran en gran medida fuera del control de las instituciones medioambientales (como cambios en la gobernabilidad, políticas económicas y sociales nacionales y políticas internacionales y de los países ricos).

Este mismo informe, al referirse específicamente a la necesidad de reforzar los mecanismos internacionales de gestión ambiental, pone de manifiesto la necesidad de trabajar intersectorial, interinstitucional y transfronterizamente en la solución de los problemas ambientales y reafirma la necesidad de un análisis sistémico al momento de formular las políticas ambientales y sobre todo, a la hora de implementarlas; estas apreciaciones aplican tanto en el nivel global como en el nivel local:

“Contrariamente a lo que ocurre con muchas políticas e instituciones ambientales, la degradación ambiental rara vez se detiene en las fronteras nacionales. Las líneas divisorias de las aguas internacionales, las reservas pesqueras, la contaminación y el cambio climático plantean desafíos a las políticas ambientales a los que los países deben responder trabajando en común, pues las acciones de un país afectan al bienestar de los otros. Otro elemento causante del problema es la desigual distribución de los beneficios de

*los servicios ambientales y de los costos de gestión entre los países y dentro de los mismos.*⁸⁸

Otro avance atribuible a Río 92, es el considerable incremento, en número, de “partes” no gubernamentales (ONG) implicadas e interesadas en los procesos de gestión ambiental, tanto a nivel global como a nivel local, unas más comprometidas que otras, unas más capacitadas que otras y algunas con más injerencia en lo local desde lo global. En este sentido, el informe GEO 4 resalta el protagónico papel que ha tenido, en el campo de la difusión de las políticas a nivel internacional, las Naciones Unidas.

Otro punto sobre el que enfatiza el informe, a través de diversas experiencias exitosas, principalmente a nivel internacional, hace referencia a la importante función que desempeñan las políticas en la operativización de la gestión ambiental.

Nuevos actores, además del sector privado, que manifiestan su interés en participar en los procesos de gestión ambiental son los organismos científicos y de investigación, así como la sociedad civil; precisamente refiriéndose a la diversidad de actores ahora motivados por los asuntos de política y gestión ambiental, UN en GEO 4 destaca: “...desempeñan también un papel importante y su acción ha sido fundamental para incorporar el medio ambiente al desarrollo. La necesidad de coordinación y cooperación institucional es cada vez más imperiosa, dada la gran fragmentación de la estructura política internacional en materia de medio ambiente y la existencia de problemas similares en la política de desarrollo...”

Dado que la relación gestión ambiental – políticas internacionales no ha sido fácil de conciliar, debido a la multitud de posturas e intereses sectoriales, no necesariamente coincidentes, han surgido diversos problemas que *dificultan* la acción de la gestión ambiental, Najam *et al.* 2007 (citado en GEO 4) han identificado los siguientes:

- La proliferación de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y la fragmentación de las políticas.
- La falta de cooperación y coordinación entre organizaciones internacionales.
- La falta de aplicación, ejecución y eficacia de las políticas.
- La dificultad de extender las políticas más allá del ámbito ambiental tradicional.
- La participación de agentes no estatales

Es de apreciar que dentro de las propuestas del Informe relacionadas con la integración de la sostenibilidad ambiental en las diferentes políticas sectoriales, se haga especial referencia a la importancia de la gobernabilidad en el campo de la gestión local (teniendo en cuenta el contexto global que enmarca este tipo de informes): “Las políticas de gestión de los recursos naturales deberían regirse por marcos nacionales, como las estrategias para un desarrollo

⁸⁸ Naciones Unidas. PNUD. 2003. Óp. cit. Pág. 130

sostenido, puesto que los recursos y preocupaciones son específicos para cada país. Muchos planes nacionales de actuación ambiental no dirigen sus efectos a otros sectores y a las necesidades de los pobres.”⁸⁹ Para avanzar en la formulación de las políticas ambientales, los planes (nacionales y locales) deberían abordar de manera directa este tipo de problemas y preocupaciones. Una importante labor en la conciliación entre políticas y gestión ambiental la tiene la sociedad civil, es ella la llamada a participar en la formulación de políticas adecuadas al contexto regional y local, políticas pensadas para solucionar problemas reales y sentidos por la comunidad, con instrumentos concretos y al alcance de la gente y sobre todo, con objetivos factibles en el tiempo y con las herramientas de las que pueden disponer los pueblos y sus gobernantes; para ello, es necesario reforzar los espacios de participación donde la libre expresión de las ideas sea garantizada y donde la diferencia sea valorada como oportunidad y no como amenaza.

⁸⁹ Naciones Unidas. PNUD. 2003. Óp. cit. Pág. 129

3. CAPITULO 3: MARCO CONTEXTUAL DE LA INVESTIGACION

3.1. INTRODUCCION

“En la primera mitad del siglo XXI, el crecimiento de las ciudades será el factor más influyente en el desarrollo”⁹⁰.

Este capítulo pretende encauzar la investigación hacia la complejidad de la temática urbana, proporcionando para ello elementos contextuales fundamentales en el análisis y entendimiento del fenómeno urbano, como tendencia innegable del siglo XXI y aceptando como expresiones de la vida urbana contemporánea la multiculturalidad, la fragmentación y la desterritorialización.

3.2 EL FENOMENO URBANO

El fenómeno urbano es un hecho innegable e inevitable, cuyos inicios se remontan a unos 4.000 ó 5.000 años antes de Cristo; a partir del Neolítico, las actividades humanas (agricultura, comercio, tenencia de la tierra), han dinamizado el proceso de urbanización, detonado aún más por el acelerado crecimiento poblacional, resultado de los avances tecnológicos (tecnificación de la agricultura, Revolución Industrial, avances en medicina, entre otros), los cuales se reflejan, en términos generales, en la disminución de la tasa de mortalidad, el aumento de la esperanza de vida y la mejora en la calidad de vida de la población (alimentación, higiene, salud). Sin embargo, al interior de las ciudades se gestan profundas contradicciones, principalmente sociales, culturales y ambientales:

Sociales: Danilo Miranda de Santos, sostiene que las ciudades, principalmente las grandes ciudades, pueden generar creatividad y solidaridad, que también multiplican, combinan y potencializan las diferentes sensibilidades y talentos, pero que a la vez es allí donde se agudizan los conflictos y visibilizan las desigualdades sociales:

“O espaço urbano é cada vez mais o espaço da cultura, o lugar onde florescem, desabrocham e fermentam as idéias contemporâneas, os valores de modernidade, a inovação e a criação, porque a cidade congrega, une e reúne, influencia, multiplica, combina e potencializa as várias sensibilidades e talentos (...) A recuperação desse papel civilizatório, para cidades caóticas, que cresceram às pressas, excluindo as necessidades e interesses da maioria, está num planejamento que possibilite a coexistência da ordem da vida comunitária com a desordem da sensibilidade e da criação, do coletivo com o individual, do racional com o mítico, do real com o imaginário, da dedicação com o prazer, do

⁹⁰ UNFPA. *El Estado de la Población Mundial 1996. Un paisaje en transformación: La población, el desarrollo y el futuro urbano*. Nueva York. 1996. pág. 1.

*trabalho com o lazer, do técnico com o simbólico, do espaço aberto com o fechado, do público com o privado.*⁹¹

Culturales: El Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), en su informe sobre el estado de la población mundial 2007, sostiene en el capítulo 2 del apartado “Liberar el potencial del crecimiento urbano”, lo siguiente:

- La rápida urbanización ha sido un factor catalizador del cambio cultural. A medida que va avanzando la globalización, la transición urbana está ejerciendo enorme influencia sobre las ideas, los valores y las creencias.
- La vida urbana expone a los recién llegados a múltiples estímulos culturales y les ofrece nuevas opciones sobre diversas cuestiones, que oscilan desde la manera de organizar sus familias hasta el empleo de su tiempo libre.
- La urbanización proporciona oportunidades de gran desarrollo cultural y es un importante impulsor de la modernización.
- Al mismo tiempo, es posible que los nuevos residentes urbanos pierdan contacto con normas y valores tradicionales. Tal vez tengan nuevas aspiraciones, pero no siempre disponen de los medios para plasmarlas en la realidad y esto, a su vez, puede conducir a que tengan una sensación de desarraigo y marginación, con las consiguientes crisis de identidad y frustración.

Ambientales: También en este tema el informe de UNFPA de 2007 (capítulo 5, apartado “Liberar el potencial del crecimiento urbano), aporta a la discusión afirmando:

- La expansión territorial de las ciudades también afectará las condiciones del medio ambiente.
- No es inevitable que la concentración urbana agrave los problemas del medio ambiente, los cuales se deben principalmente a pautas insostenibles de producción y consumo y a una gestión urbana inadecuada.
- Los asentamientos urbanos ofrecen, en verdad, mejores posibilidades de sostenibilidad a largo plazo, empezando por el hecho de que concentran la mitad de la población del planeta en menos del 3% de su superficie terrestre.

Hoy es claro que el fenómeno urbano contemporáneo tiene profundas implicaciones, a nivel global, en las transformaciones económicas, sociales, demográficas y medioambientales. Asuntos como el crecimiento económico, la disminución de la pobreza, la sostenibilidad medioambiental y el respeto de los derechos humanos, estarán fuertemente influenciados por el devenir de las ciudades del mundo en desarrollo.

⁹¹ Miranda, Danilo Santos de. “Reflexões sobre o papel da cultura na Cidade de São Paulo”. *São Paulo em Perspectiva*. Vol 14. N° 4. 2000. págs. 105 a 110. ISSN 0102-8839. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000400012&script=sci_arttext
Última consulta: agosto 26 de 2008.

Con el fin de ilustrar *lo urbano* como el fenómeno altamente complejo que es, la autora recurre a la siguiente descripción presentada por Noguera:

“Como vida, lo urbano participa de fuerzas centrífugas y centrípetas, sistemas, velocidades, intensidades, sentidos, reproducción unicelular, pluricelular, en progresión geométrica, enfermedades, nacimientos y muertes, que rompen con la idea de que la ciudad es una creación técnica, meramente físico – espacial y estática. Con esa idea, se ha objetivizado al máximo el concepto de ciudad, simplificando un acontecimiento cuya estructura genética e histórica es de gran complejidad...”⁹²

3.2.1 Surgimiento De Las Ciudades

La aparición de las ciudades se remonta a finales del Paleolítico, al momento mismo de la invención de la agricultura como práctica social de supervivencia y expresión evidente de dominio del Homo sapiens sobre la naturaleza.

El perfeccionamiento de la técnica y los instrumentos, y la seguridad alimentaria del Neolítico favorecieron el crecimiento de la población, la producción de excedentes agrícolas y el establecimiento de los primeros estados agrícolas y su posterior consolidación como Imperios Agrarios, esto conllevó a una inevitable transformación de las formas de organización social practicadas hasta el momento. En este contexto, dice Ángel Maya: “La ciudad concentra, transforma y comercializa la producción agrícola. El campo empieza a producir para un espacio físico a veces distante y para un espacio social no dedicado de manera directa al cultivo y que en ocasiones desconoce su relación con el espacio agrario. Con ello se confirma la separación de funciones sociales y productivas entre campo y ciudad. La ciudad empieza a ser espacio de la organización social que planifica, orienta y distribuye la producción.”⁹³

El establecimiento de los Imperios Agrarios en las cercanías a las fuentes de agua, las “faraónicas” obras de ingeniería asociadas a la producción, el crecimiento poblacional, la expansión de la civilización urbana con la consecuente transformación y escisión irreductible de las culturas (oriente – occidente, rural – urbana) y la creciente presión sobre los recursos naturales logran, inevitablemente, romper el equilibrio de los ecosistemas que los soportan, dando origen a los primeros problemas ambientales asociados al crecimiento urbano.

Tanto la práctica del comercio como la revolución industrial, pasando por la expansión de los Reinos, han sido elementos constructores – transformadores de ciudad, capaces de generar impactos directos sobre la organización social, la economía, la cultura y el entorno natural propio y ajeno en el que se enclavan las urbes actuales.

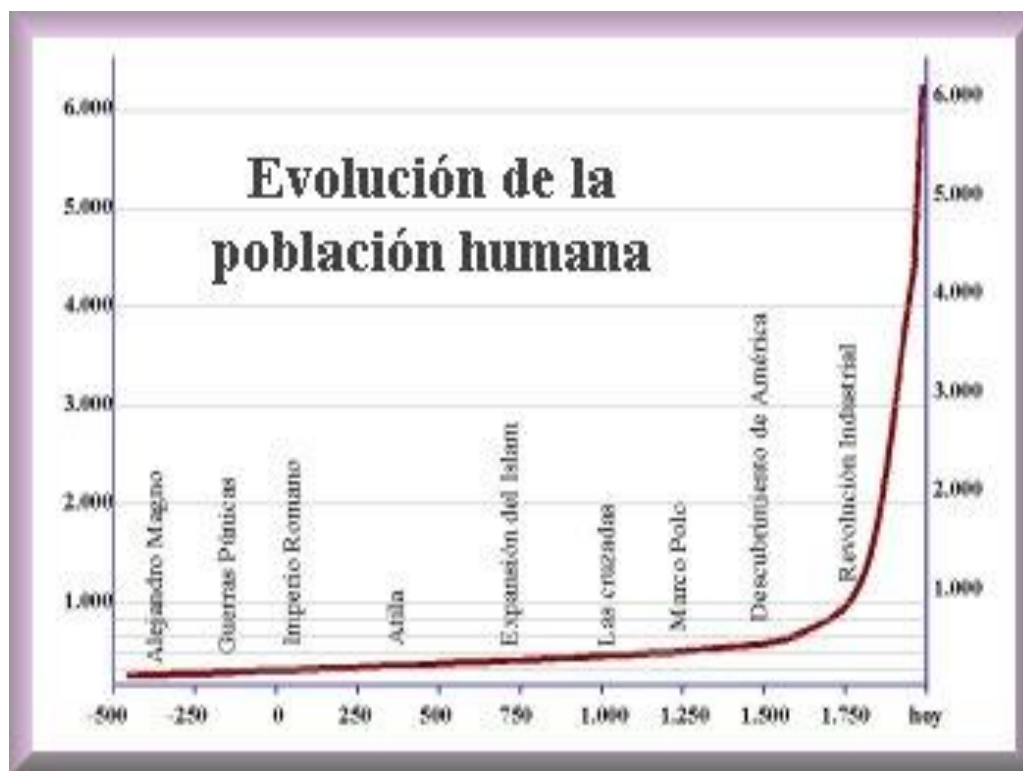
⁹² Noguera (2004). Óp. cit. Pág. 7

⁹³ Ángel Maya, Augusto. *La Fragilidad Ambiental de la Cultura*. Editorial UN. Bogotá. 1996. Pág. 31. ISBN: 958-17-0154-0

3.2.2 Crecimiento Poblacional

El incremento de la población mundial es un hecho innegable, la gráfica 1 muestra claramente la evolución del crecimiento de la población humana.

Gráfica 1. Evolución de la población humana



Fuente: <http://www.eumed.net/cursecon/2/evolucion.htm>

Con base en los diferentes informes de población producidos por Naciones Unidas, Planeta Sedna en su página Web⁹⁴ sostiene que la tasa de crecimiento anual es en la actualidad de 1,2% con persistencia de grandes disparidades a nivel mundial y mayor crecimiento de la población en los países en desarrollo, (Tabla 3).

En estos países se atribuye el crecimiento a la disminución de la mortalidad y la estabilidad o aumento de la fecundidad, mientras que en los países desarrollados “la situación es totalmente diferente, donde los porcentajes de población están disminuyendo vertiginosamente: del 33,1% del total mundial en 1950 al 22,8% en 1990 y al 15,9% (estimativo) en el año 2025. Esto se debe a que las tasas de fecundidad han caído por debajo del nivel de reemplazo: 2,1 hijos por mujer”. En este caso, el crecimiento se atribuye a una proporción de población joven que se encuentra hoy en su etapa de procreación, anteriores tasas de fecundidad más elevadas que las actuales, o a causa de la inmigración proveniente de los países en desarrollo.

⁹⁴ <http://www.portalplanetasedna.com.ar/poblacion01.htm>. Ultima consulta agosto 26 de 2008

Tabla 3. Población Mundial 1999 – 2025

LA POBLACIÓN MUNDIAL					
	Habitantes 1999 (millones)	Proyección 2025 (millones)	Tasa media crecimiento 1995-2000 (%)	Población urbana 1995 (%)	Tasa fecundidad total 1995-2000
TOTAL	5.978,4	7.823,7	1,3	45	2,71
África	766,6	1.298,3	2,4	34	5,06
Asia	3.634,3	4.723,1	1,4	35	2,60
Europa	728,9	702,3	0,0	74	1,42
América Latina y Caribe	511,3	696,7	1,6	74	2,70
América del Norte	307,2	363,6	0,9	76	1,94
Oceanía	30,0	39,6	1,3	70	2,38

Fuente: FNUAP.

Sin embargo, Europa es un caso especial dentro del grupo de países desarrollados, vive un proceso particular "...debido a que sus tasas de crecimiento son inferiores al 1% anual e incluso hay países con valores negativos como Alemania, Italia, etc. Esta situación se debe a una natalidad muy baja y a unos niveles de mortalidad general en ascenso, producto de una estructura demográfica envejecida."

En cuanto a proyecciones del crecimiento poblacional, el centro de noticias de Naciones Unidas publicaba el 13 de marzo de 2007 en la página Web⁹⁵ de la organización, los siguientes datos:

- La ONU estima que población mundial llegará a 9.000 millones en 2050
- En los próximos 43 años el planeta tendrá 2.000 millones de personas más, que vivirán en las poblaciones menos desarrolladas.
- La mitad de la población en 2050 tendrá al menos 60 años, debido a la baja natalidad y al aumento de la esperanza de vida.
- "Es claro que si la población mundial va a llegar a niveles sostenibles en cuanto a números va a tener que continuar el descenso de la fecundidad tal como se ha venido dando en los últimos 30, 40 años. Y eso nos lleva inevitablemente al envejecimiento poblacional".

En concordancia con los datos anteriormente presentados, el Informe "Tendencias demográficas en el mundo"⁹⁶, elaborado por Consejo Económico y

⁹⁵ <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=9007> Ultima consulta agosto 26 de 2008

⁹⁶ Naciones Unidas. *Informe Tendencias demográficas en el mundo*. Consejo Económico y Social- Comisión de Población y Desarrollo. E/CN.9/2007/6. 2007. Disponible en:

Social de la Comisión de Población y Desarrollo de Naciones Unidas en el año 2007, presenta un panorama general de la situación:

- *En julio de 2007 la población mundial alcanzó los 6.600 millones de personas, más de dos veces y media el número de personas existente en 1950 (2.500 millones).*
- *Sin embargo la tasa de crecimiento poblacional ha venido descendiendo desde finales del decenio de 1960, cuando alcanzó un máximo histórico del 2% anual. Para el 2007 fue del 1,14% anual, y se espera que descienda al 0,38% anual para 2045-2050 (ver Tabla 4).*
- *En casi todos los países desarrollados hoy presentan tasas de fecundidad muy por debajo de las necesarias para garantizar el reemplazo generacional a largo plazo, convirtiendo a la migración internacional en un componente cada vez más importante del crecimiento demográfico de estos países. También se observa una fecundidad por debajo del nivel de reemplazo en un número creciente de países en desarrollo. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo siguen teniendo niveles de fecundidad que garantizan un crecimiento sustancial de la población.*
- *Uno de los principales logros del siglo XX fue la gran reducción de la mortalidad, conseguida casi universalmente.*

Tabla 4. Población, aumento medio anual y tasa de crecimiento en el mundo, los grupos de desarrollo y las principales zonas, 2045 – 2050.

Zona principal	Población (en millones)		Aumento medio anual (en millones)		Tasa de crecimiento anual (porcentaje)	
	2007	2050	2005-2010	2045-2050	2005-2010	2045-2050
Mundo	6 616	9 076	76	34	1,14	0,38
Regiones más desarrolladas	1 217	1 236	3	- 1	0,24	-0,10
Regiones menos desarrolladas	5 398	7 840	73	35	1,34	0,45
Países menos adelantados	796	1 735	19	22	2,30	1,30
Otros países menos adelantados	4 603	6 104	54	13	1,17	0,22
África	945	1 937	20	23	2,11	1,21
Asia	3 996	5 217	45	10	1,12	0,19
Europa	728	653	- 1	- 2	-0,07	-0,37
América Latina y el Caribe	576	783	7	2	1,29	0,22
América del Norte	337	438	3	2	0,91	0,38
Oceanía	34	48	0	0	1,15	0,45

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población:
World Population Prospects DEMOBASE, extraída en 2007.

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/206/14/PDF/N0720614.pdf?OpenElement>
Última consulta: agosto 26 de 2008.

Retomando lo expresado por el informe, puede concluirse entonces que "...el panorama actual de la población muestra un cambio demográfico dinámico, que se refleja en modalidades nuevas y diversas de la procreación, la mortalidad, la migración internacional, la urbanización y el envejecimiento de la población. Las consecuencias de esas tendencias demográficas presentan oportunidades, así como retos, para todas las sociedades en el siglo XXI."⁹⁷

El crecimiento y los cambios poblacionales experimentados por Europa coinciden con lo que Warren Thompson⁹⁸ denominó "Teoría de la transición demográfica"⁹⁹ y que la Association of American Geographers¹⁰⁰ (AAG) resume en las siguientes 4 etapas:

Etapa 1: Tasas de natalidad y mortalidad altas y crecimiento poblacional lento o casi nulo (Europa entre la prehistoria y 1650 aproximadamente).

Etapa 2: Tasas de natalidad permanecen elevadas y disminución brusca de las tasas de mortalidad. La población crece rápidamente (Europa entre 1650 y la Primera Guerra Mundial aproximadamente).

Etapa 3: Tasas de natalidad con disminución rápida y lenta disminución en las tasas de mortalidad. (Europa entre 1920 y la década de los años 60).

Etapa 4: Tasas de natalidad y mortalidad en equilibrio, pero a una frecuencia mucho menor. El crecimiento poblacional es mínimo o casi nulo, la

Para España los antecedentes demográficos no varían considerablemente con respecto a Europa. Sin embargo, eventos como la guerra civil y el actual fenómeno de inmigración han permeado la dinámica poblacional.

Como se puede apreciar en la gráfica 2, el mayor aumento del crecimiento vegetativo de la población se da entre 1920 y 1980 ("frenado parcialmente por la Guerra civil y la posguerra, y cuyos efectos sobre el aumento poblacional fueron aminorados por la emigración").

La gráfica también muestra que durante la década de los 80 e inicios de los 90 el crecimiento fue muy bajo ("debido a la disminución de la natalidad"), mientras que en la última década se dispara el crecimiento poblacional alcanzando el mayor valor histórico hasta el momento, esto producido gracias al fenómeno de la inmigración.

⁹⁷ Naciones Unidas. Informe Tendencias demográficas en el mundo. Óp.cit. 2007

⁹⁸ Thompson, Warren S. "Population". *American Sociological Review* 34(6). 1929. Págs. 959-975.

⁹⁹ La teoría de la transición demográfica supone que un país pasará de un régimen económico pre-industrial (agrícola) a un régimen económico industrial, con una reducción simultánea en el tamaño de la familia y el crecimiento poblacional. En teoría, la reducción del crecimiento poblacional es resultado de un mejor nivel de vida y una mejoría en la atención médica, la educación, el saneamiento y otros servicios públicos. Disponible en: http://www.aag.org/Education/center/cgge-aag%20site/Population/spa_lesson_2_page2.html. Última consulta: mayo 23 de 2008.

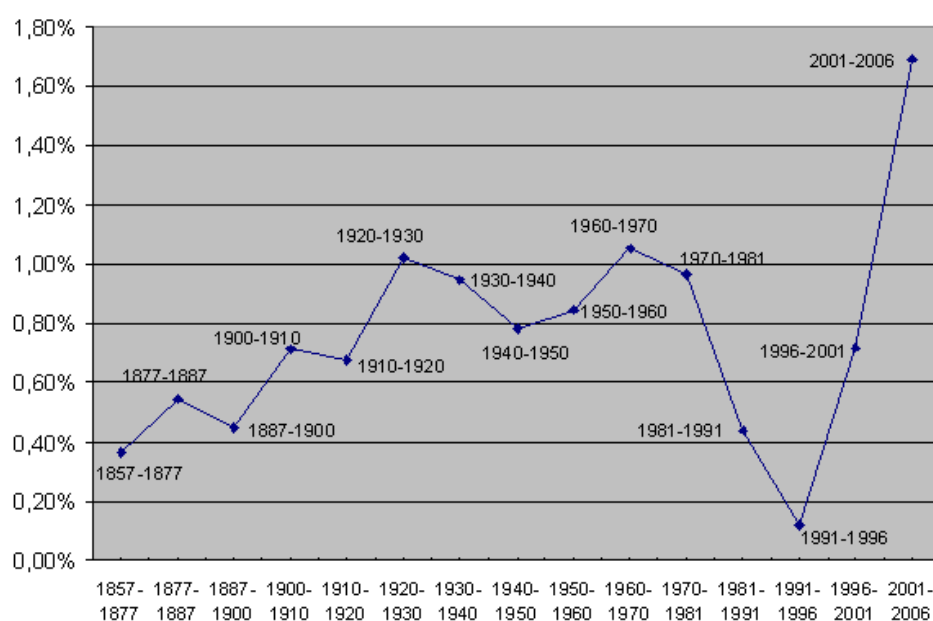
¹⁰⁰ http://www.aag.org/Education/center/cgge-aag%20site/Population/spa_lesson2_page2.html

Tabla 5. Crecimiento demográfico en Europa al año 2000

Crecimiento demográfico			
<i>Cifras en miles de personas.</i>			
<i>Crecimiento natural: nacimientos menos defunciones</i>			
	CRECIMIENTO NATURAL	INMIGRACIÓN	TOTAL CRECIMIENTO
BÉLGICA	9,2	16,0	25,2
DINAMARCA	7,0	9,4	16,4
ALEMANIA	-77,1	204,8	127,7
GRECIA	-1,0	25,0	24,0
ESPAÑA	7,8	39,6	47,4
FRANCIA	202,5	50,0	252,5
IRLANDA	21,7	18,5	40,2
ITALIA	-33,8	101,2	62,3
LUXEMBURGO	1,8	4,7	6,5
HOLANDA	60,0	43,8	103,7
AUSTRIA	-0,1	9,0	9,0
PORTUGAL	7,4	10,7	18,3
FINLANDIA	8,2	3,4	11,7
SUECIA	-6,6	13,7	7,0
GRAN BRETAÑA	70,7	161,5	232,3
UNIÓN EUROPEA	277,7	711,4	989,2

Fuente: La Vanguardia 22/08/2000

Gráfica 2. Variaciones interanuales medias de la población española entre los años 1857 y 2006



Fuente: Instituto Nacional de Estadística de España, 2007

Por su parte, Luis Izquierdo publica en el periódico La Vanguardia el día 22 de agosto de 2000 un artículo en el que relaciona el aumento del crecimiento vegetativo en la Unión Europea con el fenómeno de la inmigración, haciendo especial énfasis en España (imagen 2). El autor sostiene que “según las estimaciones, en 2020 los europeos representarán sólo el 4% de la especie humana.”

Imagen 2. La inmigración y el crecimiento de la población de la U.E.

Más del 70% del crecimiento de la población de la Unión Europea se debe a la inmigración

Si no fuera por la llegada de ciudadanos extranjeros, Alemania, Italia, o Suecia perderían población. En España, la inmigración supone más del 80% del crecimiento

La Vanguardia - 22/08/2000

LUIS IZQUIERDO

MADRID. - La inmigración supuso el 80,3 por ciento del total del crecimiento vegetativo de población que se produjo el año pasado en España. Si no fuera por los inmigrantes, el país estaría muy cerca del crecimiento negativo, pues en 1999 sólo se registraron 7.800 nacimientos más que defunciones en un estado cuya población roza los 40 millones de habitantes. España es un caso extremo de la situación que se produce en toda la Unión Europea, donde los inmigrantes significaron en 1999 el 71,9 por ciento del crecimiento de población. Y eso que el conjunto de los extranjeros todavía representa menos del 4 por ciento del total de los ciudadanos en la UE, que a comienzos de este año sobrepasaron los 375 millones de residentes, según los datos publicados por Eurostat, agencia estadística de la Unión Europea.

De no ser por los inmigrantes, países como Alemania, Italia, Suecia o Austria llevarían algunos años perdiendo población. Fue Alemania precisamente el país que más extranjeros admitió el año pasado, casi 205.000, para compensar su saldo negativo de crecimiento natural, calculado en 77.000 defunciones más que nacimientos.

En el caso de España, el crecimiento natural de la población fue de menos de 8.000 personas, a consecuencia de la baja tasa de natalidad. La llegada de cerca de 40.000 inmigrantes permitió alejarse del decrecimiento de la población. En la situación de España se encuentran numerosos estados europeos, y sólo Francia y, en menor medida, el Reino Unido se encuentran en una situación holgada de crecimiento interno de su población.

El fenómeno es relativamente reciente, y pese a ello, los inmigrantes que residen en España sobrepasan los 700.000. Por el contrario, 2,3 millones de españoles viven todavía en el extranjero (832.000 en Europa y 1.244.000 en Latinoamérica).

La situación es la lógica consecuencia de las ínfimas tasas de fertilidad que se producen en los países europeos. Ninguno de los 15 alcanza la tasa mínima para asegurar la estabilidad de la población, situada en 2,1 hijos por cada mujer en edad fértil. España se encuentra a la cola por lo que respecta a la tasa de natalidad, con 1,2 hijos por cada mujer. Las irlandesas son las más fértiles de entre las europeas, con un índice de 1,8 nuevos irlandeses por cada una.

Esa natalidad está relacionada con un claro cambio de hábitos en las últimas décadas: los europeos se casan cada vez menos, tardan más años en tener hijos, si es que los tienen, y espacian más los nacimientos si optan por tener más de uno. El principal motivo a la hora de explicar esta situación reside en factores económicos.

Y dentro de la estrategia de los gobiernos para combatir esta situación, los expertos afirman que los ejecutivos europeos del área mediterránea hacen más bien poco por fomentar la natalidad entre la población. Según explica el catedrático de Geografía y rector de la Universidad Complutense de Madrid, Rafael Puyol, el porcentaje de los gastos dedicados a la familia y a la vivienda es del 2% sobre el total de gasto social en España, el 3% en Grecia y el 4% en Italia. Mientras, el promedio europeo está en el 9% y el de Francia, país con el mayor crecimiento natural en cifras absolutas, es del 13%.

Fuente: La Vanguardia 22/08/2000

3.2.2.1 El caso de América Latina

José Luis Machinea, Ex secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del 32 Periodo de Sesiones del organismo, celebrado en Santo Domingo – República Dominicana del 9 al 13 de junio de 2008, afirmó que “...la población total de la región continuará aumentando en forma ininterrumpida”

Para América Latina las siguientes cifras¹⁰¹ sintetizan la situación:

- En la actualidad, el 9% de la población de América Latina tiene 60 años o más, pero según el estudio de la ONU en 2050 uno de cada cinco latinoamericanos tendrá esa edad.
- La población latinoamericana llegará a 763 millones de personas hacia 2050, lo que representará un crecimiento de casi 50 por ciento respecto a los 547 millones de habitantes que había en 2005.
- El promedio de 2.4 hijos por mujer para América Latina indica que la fecundidad ha bajado muchísimo en relación a hace casi medio siglo, cuando la tasa era de una media de seis hijos por mujer.
- La esperanza de vida al nacer es de 73.3 años
- La tasa de crecimiento disminuye, pero la población sigue creciendo. La población de nuestra región pasó de 161 millones de habitantes en 1950 a 547 millones en 2005.
- Porcentajes de crecimiento de la población hacia 2050: Uruguay, con 12.5 por ciento en relación a su población actual; Chile y México 25 por ciento aproximadamente. Guatemala 151.8 por ciento, Haití 94.1 por ciento, Honduras 92.4% y Bolivia con un 88.1%.
- Hacia el 2050 la población infantil y juvenil seguirá su tendencia al descenso.

3.2.2.2 El crecimiento poblacional y la pobreza

En el tema de la pobreza coinciden todos los informes en asegurar que el mayor crecimiento de la población tendrá lugar (como ha sido hasta ahora), en los países en vías de desarrollo.

El Informe del PNUMA GEO 3 (2002), plantea que la pobreza es uno de los principales factores que generan degradación ambiental. En este informe también se analiza, de manera objetiva, el problema de la pobreza en el contexto de dos fenómenos innegables, imparables y retroalimentativos: la globalización y la urbanización; es así como en el apartado titulado *El fenómeno conocido como globalización*, expone como efecto positivo de la globalización, el aumento de las oportunidades de empleo y conocimiento, y como uno de los efectos negativos, el incremento de la desigualdad social y la pobreza: “Las ganancias no se comparten de manera equitativa, lo que ocasiona que enormes grupos humanos vivan en barrios de viviendas precarias en los países en desarrollo, sin acceso al agua y a los servicios sanitarios, además de generar desempleo, problemas de salud y exclusión social”.

El PNUMA afirma en el informe GEO 4 (2007), que la pobreza y la desigualdad aun persisten y que se plantean como dos de los retos más importantes para el presente milenio. Afirma el informe que “La pobreza disminuye la capacidad de las personas para responder y adaptarse a los cambios del medio ambiente.” También se reconoce en el GEO 4 el carácter multidimensional de la pobreza pero acepta que a pesar de este reconocimiento se mantiene la mirada

¹⁰¹ <http://www.informador.com.mx/internacional/2008/18337/1/crecera-50-por-ciento-poblacion-de-al-hacia-2050.htm> Última consulta: agosto 26 de 2008.

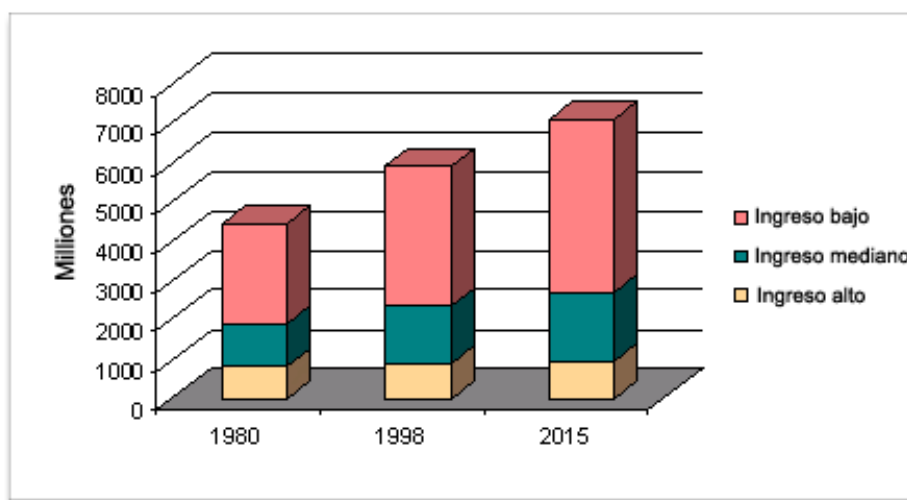
simplista y reduccionista a la hora de medirla: “... la renta y el consumo siguen siendo las medidas más habituales de la misma.”

Para el tema, el informe concluye que pese a que la mayoría de las regiones se ha avanzado en el cumplimiento del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (...), en muchas de ellas no lograrán las metas de 2015.

Frente al tema de la pobreza el Banco Mundial¹⁰² (BM) sostiene:

- Entre 1980 y 2000 la población mundial total aumentó de 4.400 millones a 6.000 millones. Según las proyecciones, se calcula que para el año 2015 habrá aumentado por lo menos en otros 1.000 millones, lo que hará un total de más que 7.000 millones. La mayor parte de ese crecimiento tendrá lugar en los países de ingreso bajo y mediano.
- En 1998, el 85% de la población mundial -más de 4 de cada 5 personas- vivía en países de ingreso bajo y mediano; en el año 2015 esa proporción será de 6 de cada 7 (gráfica 3).
- En Latinoamérica y el Caribe, el número de pobres que vive con menos de 1,25 dólares al día ha aumentado ligeramente en los últimos 24 años.

Gráfica 3. Población mundial total por países agrupados según el ingreso, 1980, 1998, 2015



Fuente: Banco Mundial.

Pese a las cifras optimistas manejadas por el BM para el tema de la pobreza, lo cierto es que en el mundo hay más de 1000 millones de pobres.

3.2.3 Crecimiento Urbano

En el año 2000, la población mundial alcanzó los 6.100 millones y está creciendo a un ritmo anual de 1,2 por ciento¹⁰³, o 77 millones de personas al

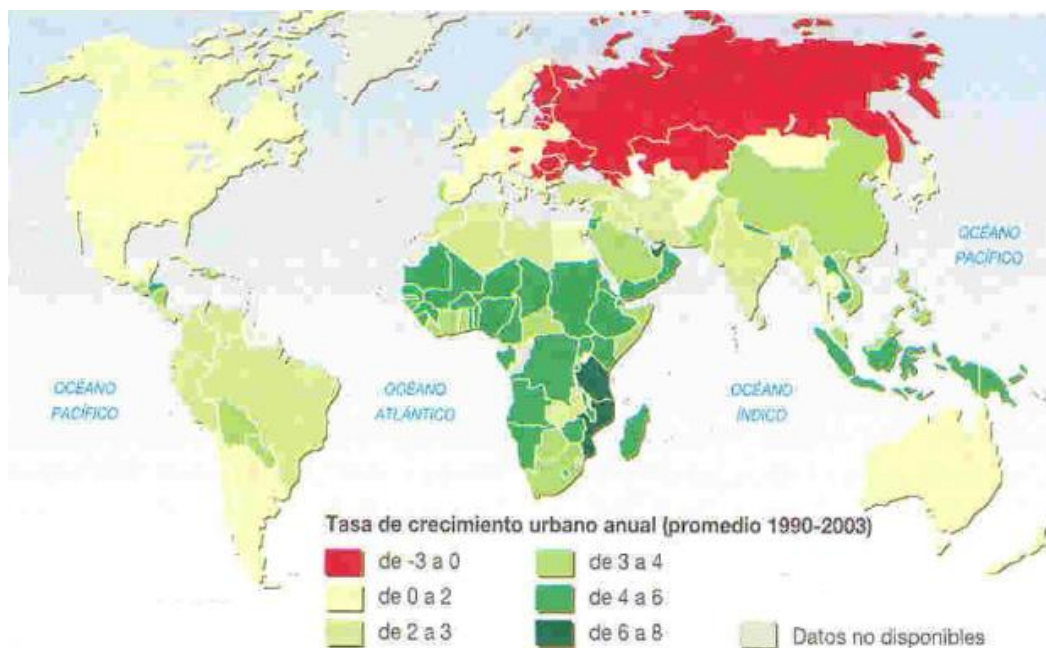
¹⁰² <http://www.worldbank.org/depweb/spanish/modules/social/pgr/chart1.html>

¹⁰³ <http://www.bancomundial.org/temas/cities/datos.htm>, <http://www.unhabitat.org> y <http://www.citiesalliance.org>

año. Las proyecciones realizadas por Naciones Unidas¹⁰⁴ (N.U.) en 1991 no son más esperanzadoras, en ellas se estima que entre 1950 y el 2025 la población mundial tendrá un incremento del orden de 3,3 veces. Este incremento poblacional está directamente relacionado con el crecimiento urbano, para ese mismo periodo N.U. estima un incremento mundial de la población urbana del orden de 6,7 veces.

El crecimiento vegetativo, pero sobre todo, los procesos históricos migratorios motivados inicialmente por la tecnologización del campo y la demanda de mano de obra en las ciudades industriales y posteriormente por la segunda Guerra Mundial, han sido factores detonantes de los procesos de crecimiento urbano y urbanización. En las primeras cinco décadas del siglo pasado, la población urbana aumentó en un 240%, en tanto, la población mundial se incrementó en un 49%. En las últimas décadas, esa tendencia no sólo se mantuvo, sino que se incrementó rápida y considerablemente (figura 1), pasando de 1.520 millones de habitantes urbanos en 1974, a 2.850 millones en el año 2000.

Figura 1. Crecimiento urbano entre 1990 y 2003



Fuente: ONU- Hábitat, 2003 (estimaciones de 2001)

Frente al aumento constante de la población urbana, la *Agenda 21*, establece explícitamente que “el desarrollo urbano sustentable tiene una importancia crítica para establecer una relación viable entre la población y el medio ambiente global” y exhorta a las ciudades a aprovechar la “oportunidad histórica” que se brinda a las ciudades a partir de Río 92, para implementar acciones técnicas y organizativas con miras a restablecer el equilibrio hombre-naturaleza.

¹⁰⁴ Naciones Unidas. 1991. Citado por Puncel. 1994. Óp. cit. Págs. 18-19.

En el año 2002 el PNUMA, en su informe GEO 3, presenta el crecimiento urbano como un fenómeno con posibilidades tanto negativas como positivas. El informe también muestra un análisis, un tanto más complejo, al relacionar crecimiento urbano y pobreza, al respecto dice:

“El crecimiento de las grandes urbes, particularmente en los países en vías de desarrollo, se ha visto acompañado por un aumento de la pobreza urbana, que tiende a concentrarse en ciertos grupos sociales y en determinados lugares (...) algunas veces en zonas en riesgo de peligro ambiental provocado por inundaciones y deslizamientos de tierras y carentes de los servicios básicos, tales como el suministro de agua y de servicios sanitarios (...); en todo el mundo se ha visto una clara correlación entre la pobreza y la falta de control sobre los recursos y de acceso a todos los derechos de ciudadanía”.

Reafirmando este último punto, el Informe GEO 4 de 2007 del PNUMA, propone la migración como una nueva variable que modifica y dinamiza la relación existente entre crecimiento urbano – pobreza – recursos ambientales. La relación que existe entre estas cuatro variables es cada vez más clara, esto a la luz de cualquier propuesta de carácter sistémico que busque una posible solución a este complejo problema de insostenibilidad ambiental. Al respecto, el informe dice:

“La migración y la urbanización guardan una relación compleja con el cambio del medio ambiente. Los desastres naturales y la degradación de tierras y ecosistemas locales son algunas de las causas de las migraciones (Matutinovic 2006). Los cambios constantes en los modelos demográficos, debidos a las migraciones y a la urbanización, alteran la utilización de las tierras y la demanda de servicios de los ecosistemas (...) La urbanización, en concreto, puede ejercer una presión considerable sobre el medio ambiente...”

Por otro lado, y en la misma línea de la Agenda 21, el Fondo de Población de Naciones Unidas, en el informe titulado *Estado de la población mundial. Liberar el potencial del crecimiento urbano. 2007*¹⁰⁵, además de presentar, a través de cifras actualizadas, un diagnóstico concreto sobre el crecimiento urbano en el mundo, exhorta a “realizar análisis a largo plazo y a adoptar medidas preventivas congruentes con dichos propósitos”.

Con el fin de dimensionar globalmente la situación actual en cuanto al tema del crecimiento urbano, se extraen de dicho informe los siguientes datos:

- A partir de 2008, el mundo alcanzó un hito invisible pero trascendental: por primera vez, más de la mitad de la población humana, 3.300 millones de personas, viven en zonas urbanas. “Se prevé que para 2030, esa cantidad habrá llegado a casi 5.000 millones. De los nuevos habitantes urbanos, muchos serán pobres”.
- El crecimiento urbano de África y Asia, “acumulado durante toda la duración de la historia, se habrá duplicado en una única generación. Hacia 2030, las ciudades de los países en desarrollo albergarán al 80% de la población urbana del mundo”.

¹⁰⁵ <http://www.unfpa.org/swp/2007/spanish/introduction.html>

- En América Latina y el Caribe seguirá aumentando la población urbana, aun cuando más lentamente. Mientras que, “la población urbana del mundo desarrollado aumentará relativamente poco: desde 870 millones hasta 1.010 millones de personas”.

En el capítulo 4 del mismo informe, en cuanto al tema “Crecimiento urbano y uso sostenible del espacio” UNFPA sostiene:

- El espacio que ocupan los asentamientos urbanos está aumentando más rápidamente que la propia población urbana. Se prevé que entre 2000 y 2030, la población urbana del mundo aumentará un 72%, mientras que la superficie de las zonas edificadas donde viven 100.000 o más personas podría aumentar en un 175%.
- Según estimaciones recientes, basadas en imágenes obtenidas por satélite, *todos* los asentamientos urbanos (incluidos parques y zonas edificadas) cubren sólo un 2,8% de la superficie terrestre del planeta.
- En la mayoría de las regiones del mundo, la *tasa* general de crecimiento urbano ha disminuido de forma sostenida

El informe concluye con una interesante propuesta de “visión de futuro para las ciudades” en la que recomienda:

“Para abordar eficazmente el crecimiento urbano previsto será necesario adoptar una mentalidad abierta. Hay pruebas abrumadoras de que los responsables políticos a todos los niveles de los países en desarrollo necesitan aceptar el crecimiento urbano como un posible aliado en las tareas de desarrollo. Es preciso entablar un diálogo de políticas públicas basado en hechos, para contribuir a convencerlos de que la urbanización no sólo es inevitable, sino que puede ser un factor positivo.”

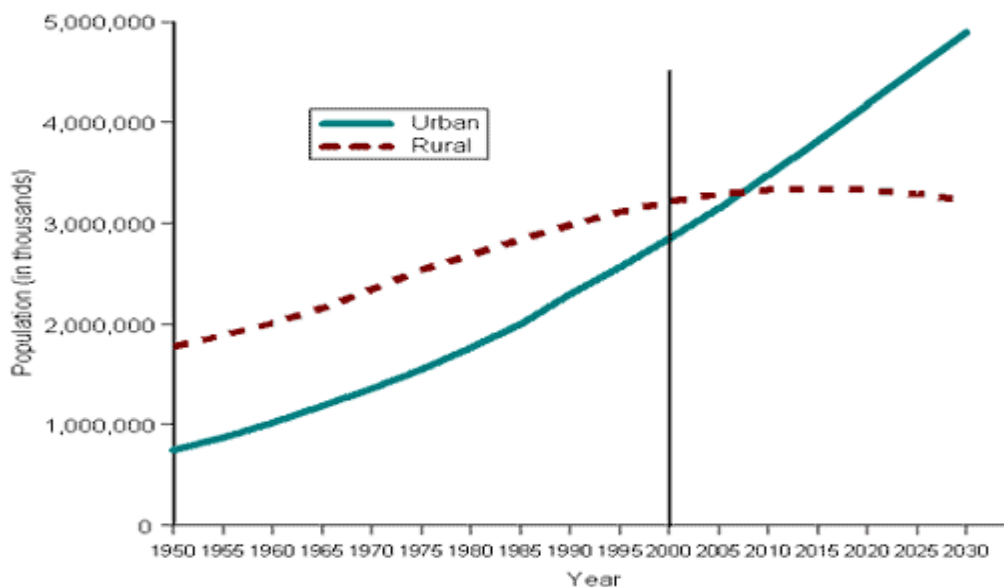
Según datos del año 2005 del Banco Mundial, se estima que para el año 2030 el 60% de la población mundial vivirá en áreas urbanas, lo que significa un drástico decrecimiento de la población rural, con las implicaciones económicas, culturales, sociales y ecológicas que esto tiene para el total de la humanidad.

En el caso de los países en desarrollo, los impactos negativos asociados al proceso de crecimiento urbano son de mayor magnitud debido, en parte, a las condiciones socio – económicas de las ciudades y de la población que las habita: pobreza, exclusión, violencia, cinturones de miseria, alto consumo energético y de recursos naturales, desempleo, vivienda inadecuada, escaso sentido de pertenencia y baja gobernabilidad, entre los principales. En este contexto y refiriéndose específicamente a las ciudades de América Latina y sus problemas de pobreza, extrema pobreza e indigencia urbana, Alfonso Puncel dice: “Esta situación, sin ser nueva, ha sufrido una tendencia al empeoramiento, consecuencia, de la aplicación de determinadas políticas de ajuste económico centradas en equilibrar las cifras macroeconómicas y liberalizar la economía a costa de los que sea.”¹⁰⁶

¹⁰⁶Puncel Ch, Alfonso. “La urbanización y la gestión ambiental en América Latina”. *Las ciudades de América Latina: Problemas y Oportunidades*. Diputación de Valencia y Universidad de Valencia. Valencia. 1994.

El progresivo cambio poblacional hacia la tendencia urbana se aprecia claramente en la gráfica 4.

Gráfica 4. Crecimiento de población urbana y población rural, 1950-2030



Fuente: <http://www.worldbank.org/data>

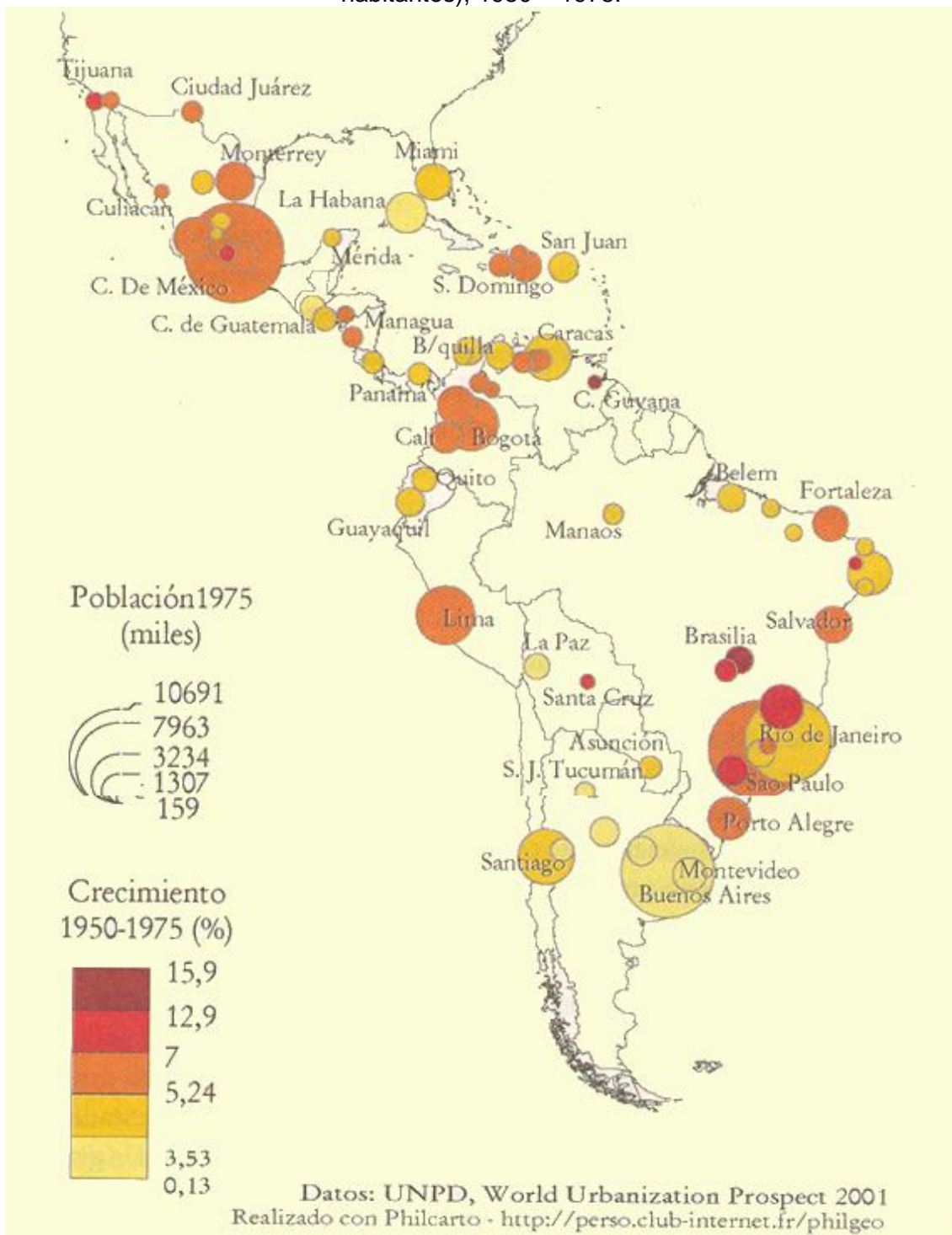
Williams (2006) plantea que, entre los años 1950 y 1975, las ciudades latinoamericanas presentaban porcentajes altos de crecimiento (ver Figura 2.), debido principalmente a los inicios de la industria maquiladora resultado de la innegable influencia de Estados Unidos en la región. La figura 2 ilustra también sobre los inicios del proceso de conurbación, "...agrupaciones de ciudades que comienzan a conformarse alrededor de los nodos primaciales de São Paulo, Ciudad de México y Buenos Aires."¹⁰⁷

Numerosos han sido, tanto los autores¹⁰⁸ como los estudios que se han realizado en la región para tratar de explicar la evolución urbana en América Latina. La gran mayoría de los estudios coinciden en afirmar que durante las décadas de los ochenta y los noventa, América Latina debió su crecimiento urbano principalmente al nivel de endeudamiento contraído en la década de los setenta y a la reestructuración económica en la región:

¹⁰⁷ Williams M, Jhon. Cambio urbano y evolución discursiva en el análisis de la ciudad latinoamericana: De la dependencia a la globalización. Serie Trabajos en Geografía, Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia. Primera Edición. Bogotá. 2006. ISBN: 958-8063-37-x.

¹⁰⁸ Oliveira y Roberts; Phillips; Castells y Laserna; Portes; Parnreiter; MacLachlan y Aguilar; O'Brien; Brown, Catalana y Taylor; entre otros.

Figura 2. Dinámica demográfica de las grandes ciudades latinoamericanas (> 750.000 habitantes), 1950 – 1975.



Fuente: Williams, 2006.

- La década de los ochenta, estuvo marcada principalmente por la exagerada inflación, la liberalización del mercado y las severas medidas de ajuste impuestas por el BM y el FMI.
- Los noventa, con la reestructuración del capitalismo se sucede un aceleramiento de los intercambios y la desconcentración de la industria, ambos como resultado de la globalización de la economía.

En la búsqueda de las explicaciones al fenómeno del crecimiento urbano, valdría la pena formularse la siguiente pregunta: ¿El boom del crecimiento urbano fue causa o consecuencia de la problemática socioeconómica de Latinoamérica?... Las argumentaciones anteriormente expuestas muestran a la urbanización como un resultado, como la **consecuencia** de la problemática social producto de una prolongada crisis económica generalizada en la región y acentuada por la instauración del modelo neoliberal en las economías agrarias no preparadas tecnológicamente para competir globalmente en el libre mercado (Williams, 2006; Heineberg, 2005), lo que disparó los procesos migratorios campo – ciudad, con las consecuentes implicaciones sociales, económicas y ambientales.

Sin embargo, cuando la lectura del proceso se hace desde otras latitudes, es posible encontrar otras interpretaciones; es así como, en el boletín *info* (edición especial 2004)¹⁰⁹ producido por el Programa URB-AL en el marco de la política de cooperación descentralizada que la Unión Europea desarrolla con América Latina, se presenta al crecimiento urbano como **causa** de la problemática socioeconómica vivida por la región; en el documento (numeral 52), la implantación del modelo neoliberal y sus efectos sobre la región son excluidos del análisis inicial:

“Las múltiples presiones y demandas insatisfechas derivadas del crecimiento de los asentamientos humanos pusieron en evidencia hacia los años setenta y ochenta la existencia de un amplio proceso de deterioro que se manifestó en la obsolescencia de la infraestructura física, en fuertes déficit habitacionales, contaminación ambiental, problemas de movilidad urbana, caos vial, inexistencia o casi inexistencia de espacios comunes y de convivencia. Este cuadro tendió a agravarse a raíz de la crisis de endeudamiento externo de los ochenta y sus secuelas financieras...”¹¹⁰

Del tema, lo realmente claro es que “...el masivo crecimiento urbano en las regiones en desarrollo, “es inevitable”. La confluencia y la inercia de al menos dos procesos dominantes—globalización (desarrollo social y crecimiento urbano), con sus numerosas ramificaciones económicas y sociales, y crecimiento demográfico en zonas rurales y urbanas—causarán un inexorable crecimiento de las ciudades en los próximos decenios...”¹¹¹

En resumen, tanto en el norte como en el sur, las proyecciones sobre el crecimiento urbano global han generado preocupación y han enfrentado dos miradas distintas sobre el mismo tema (UNFPA, 2007): la mirada optimista que plantea que “*la urbanización surte efectos positivos a nivel nacional*” y sostienen que el proceso redundará en la mejora de la calidad de vida urbana y en el desarrollo rural, y la mirada pesimista, cuyos defensores “consideran

¹⁰⁹ En el marco de la política de cooperación descentralizada que la Unión Europea desarrolla con América Latina, se organizó el 22, 23 y 24 de marzo de 2004, en Valparaíso, la Conferencia sobre partenariado local: “Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y América Latina en el terreno de las políticas urbanas”.

¹¹⁰ URB-AL, Diputació Barcelona y Municipio de Valparaíso. Conferencia sobre partenariado local Unión Europea – América Latina. Documento Base. Valparaíso. 2004. Pág. 24

¹¹¹ UNFPA. 2007. Óp. cit

perniciosa la urbanización en los países en desarrollo por varias razones, entre ellas su *impacto en el medio ambiente y la calidad de vida.*”

3.2.4 Urbanización

La urbanización, entendida de la manera más sintética como el aumento de la proporción de la población urbana con respecto al total de la población, es un proceso inevitable que, en una primera lectura, puede ser interpretado como un evento negativo pero que, según otros analistas, puede representar un “hecho positivo” dadas las diversas posibilidades que lleva consigo este proceso. Al respecto, el conocido geógrafo David Harvey, en su artículo sobre el derecho a la ciudad dice:

“La ciudad no ha sido nunca un lugar armónico, libre de confusión, conflictos, violencia. Basta leer la historia de la Comuna de París de 1871 o ver el retrato ficticio de las Bandas de Nuevas York de 1850 trazado por Scorsese para tomar consciencia de cuán lejos se ha llegado. Pero bastaría pensar, también, en la violencia que ha dividido Belfast, que ha destruido Beirut y Sarajevo, que ha sacudido Bombay y que ha alcanzado, incluso, a la “ciudad de los ángeles”. La calma y el civismo son la excepción, y no la regla, en la historia urbana. Lo que de verdad interesa es si los resultados son creativos o destructivos. Normalmente son ambas cosas: la ciudad es el escenario histórico de la destrucción creativa. No obstante, la ciudad también ha demostrado ser una forma social notablemente elástica, duradera e innovadora.”¹¹²

El Informe de Naciones Unidas (PNUMA) titulado *Perspectivas del medio ambiente global GEO 3 (2002)*, presenta una mirada positiva de la imparable urbanización, en dicho informe la ciudad se muestra de forma objetiva al resaltar, entre otras, su función como proveedora y facilitadora en el mundo globalizado y globalizante en el cual está inmerso el proceso de urbanización: “Entre los factores que propician esta situación se encuentran las oportunidades y servicios que ofrecen las zonas urbanas, en especial los empleos y la educación, en tanto que en algunas partes del mundo, principalmente en África, otras causas significativas son los conflictos, la degradación de la tierra y el agotamiento de los recursos naturales.”

Es necesario reconocer, como lo hace el Informe GEO 3 que las ciudades juegan un papel fundamental al proveer “empleo, albergue y servicios, y al fungir como centros de desarrollo cultural, educativo y tecnológico: “Hay un estrecho vínculo positivo entre los niveles de desarrollo humano y los niveles de urbanización de un país”.

Las ciudades son por excelencia los lugares generadores de ingresos: “Los niveles de urbanización presentan una estrecha correlación con el ingreso nacional (los países más desarrollados ya están urbanizados en su mayor parte) y en casi todos los países las zonas urbanas representan una parte

¹¹² Harvey, David. The right to the city. International Journal of Urban and Regional Research. Vol 27, Issue 4. 2003. Págs. 939 – 941. ISSN 0309-1317. Disponible también en Sin permiso – artículos en la Web: <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2092>

desproporcionada del Producto Interno Bruto (PIB)”¹¹³, el informe hace referencia a un 60% del PIB de un país.

Con el fin de profundizar en el tema, es necesario retomar el ya antes mencionado Informe de UNFPA del año 2007, ya que en él se presenta un amplio y serio estudio sobre el fenómeno de la urbanización a nivel mundial. Dicho informe, hace especial énfasis en algunos puntos, de los cuales vale la pena enfatizar en tres, con el fin de presentar de manera sucinta una diagnóstico aproximado de la situación actual que permita además, ver tanto los aspectos positivos como los negativos de la urbanización:

- La actual concentración de pobreza, con proliferación de tugurios y disturbios sociales en las ciudades crea, en verdad, un panorama amenazador. No obstante, en la era industrial ningún país ha logrado un crecimiento económico sustancial en ausencia de urbanización. Las ciudades concentran pobreza, pero también representan la mejor esperanza de escapar de ella.
- Los gobiernos deberían fortalecer su capacidad para responder a las presiones causadas por el fenómeno de urbanización “revisando y reorientando, según convenga, los organismos y mecanismos encargados de la ordenación de las zonas urbanas y velando por que todos los grupos de población participen en la planificación y la adopción de decisiones sobre el desarrollo local”, abriendo posibilidades para generar nuevos escenarios de acción e intervención de la sociedad civil sobre la construcción de ciudad.
- La creciente tasa de expansión de los asentamientos urbanos, así como su localización y la manera en que se incorporan tierras adicionales al perímetro urbano, tienen considerables implicaciones para la población futura, tanto de orden social como ambiental”.

Dado que esta última preocupación aplica tanto para el sur como para el norte, podría propiciarse a partir de ella un análisis crítico de los “estilos de vida” actuales, lo que justificaría de manera innegable la necesidad de involucrar el componente cultural en los diferentes estudios y propuestas de solución a los efectos negativos del proceso de urbanización.

UNFPA, instó al público y a los medios de comunicación a ser más mesurados en las apreciaciones que sobre el crecimiento urbano se hacen e invitó a analizar el fenómeno desde una perspectiva más compleja ya que en las últimas 3 décadas la atención se ha centrado solamente en dos patrones “la velocidad del crecimiento urbano en las regiones menos desarrolladas y la expansión de las megaciudades”; el Fondo de Población dijo que esta lectura puede ser engañosa, por dos razones fundamentales:

- En la mayoría de las regiones del mundo, la *tasa* general de crecimiento urbano ha disminuido de forma sostenida: “Muchas de las mayores ciudades del mundo—entre ellas, Buenos Aires, Calcuta, México D.F.,

¹¹³ Naciones Unidas. Perspectivas del Medio Ambiente Global. GEO 3. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Mundi – prensa. 1ª Edición. Madrid. 2002. ISBN: 9788484760627. Disponible en: <http://www.unep.org/Geo/geo3/spanish/index.htm>

São Paulo y Seúl—en realidad están perdiendo población y no ganándola”.

- Las megaciudades siguen predominando, pero no han crecido hasta los tamaños que auguraban las proyecciones en el pasado: “Actualmente, reside en las megaciudades un 4% de la población del mundo y un 9% de todos los habitantes urbanos”.

El informe GEO 4 (2007), pone al descubierto un proceso asociado al de urbanización: “el área urbana está creciendo a un ritmo mayor que la población urbana (expansión urbana descontrolada)”.

No es difícil intuir que este proceso de “expansión urbana descontrolada” está asociado, entre otros, a la inequitativa distribución de la riqueza y al fortalecimiento del mercado inmobiliario.

Al proceso de urbanización se encuentran articulados fenómenos como la pobreza, la migración y la calidad ambiental, entre otros; todos estos fenómenos se encuentran estrechamente relacionados entre sí aunque, en algunos casos, dicha interacción pareciera no ser tan clara a los ojos de las instituciones internacionales y menos aun, a los de los gobiernos locales.

La complejidad asociada al fenómeno de urbanización exhorta a incluir, para cualquier estudio de dicho proceso, la pobreza como una variable determinante de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, de la calidad ambiental urbana y del éxito o fracaso de la implementación de políticas públicas encaminadas a gestionar sosteniblemente cualquier ciudad.

3.2.4.1 En el contexto de la globalización

Los procesos de urbanización tanto en los países del norte como en los del sur han ido provocando un sinnúmero de profundas modificaciones en la estructura interna de las ciudades. Sin embargo, estas “adaptaciones” de los sistemas urbanos no se han producido sincrónicamente en el norte y en el sur ya que obedecen tanto a particularidades¹¹⁴ y necesidades específicas de cada sociedad, como a presiones externas. Es así como los procesos de reestructuración económica internacional asociados a las condiciones internas de cada país “...han generado cambios en el Estado-nación y han surgido otros arreglos territoriales denominados Estado-región que incluye modalidades como las siguientes: ciudad-región, la región urbana polinuclear, la región metropolitana y la región megalopolitana (regiones medias o macro-regiones transnacionales).”¹¹⁵

Lo que es claro es que las condiciones impuestas por la globalización han beneficiado significativamente a algunas regiones y grandes centros

¹¹⁴ Albet, Abel. “¿Regiones singulares y regiones sin lugares? Reconsiderando el estudio de lo regional y lo local en el contexto de la geografía postmoderna”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. N° 32. España. 2001. Págs. 35 – 52.

¹¹⁵ Presentación en el XIV Seminario de economía urbana y regional: La región y sus paradigmas en los procesos de desarrollo. 6 y 7 de octubre de 2004. UNAM- México.

metropolitanos con crecimiento y desarrollo, mientras que otras se han visto perjudicadas debido a su débil competitividad.

Así lo aseguró también el programa Hábitat de Naciones Unidas en 2001 al plasmar en su comunicación titulada *Estambul + 5: Período extraordinario de sesiones de las Naciones Unidas para realizar un examen y una evaluación generales de la ejecución del Programa de Hábitat*¹¹⁶, lo siguiente:

“La urbanización y la mundialización son una triste realidad en nuestros días. Las ciudades de hoy tienen que competir entre sí para atraer capitales. Para ello, muchas autoridades locales ofrecen incentivos financieros atractivos, además de los de carácter esencialmente práctico, como una infraestructura y servicios urbanos que funcionen satisfactoriamente, sistemas de comunicaciones, transporte eficiente, viviendas suficientes y acceso a los servicios e instalaciones de educación y de recreación. Pero en el nuevo “archipiélago urbano” de ciudades competitivas vinculadas por la mundialización de la economía de nuestros días, la riqueza pasa de una mano rica a la otra. Los pobres han sido relegados.”

Naciones Unidas, tanto en el informe GEO 3 de 2002 como en el GEO 4 de 2007, enfatiza en los beneficios que, a juicio de la institución, la globalización ha traído y traerá a las ciudades y a sus habitantes, en forma de crecimiento económico; al respecto sostiene:

“En las zonas urbanas este fenómeno –refiriéndose a la globalización- se ha manifestado en el crecimiento del sector de servicios, tanto en términos absolutos como relativos. La tecnología ha aumentado el papel económico y la importancia, ya de por sí predominantes, de las zonas urbanas, no sólo en las economías más desarrolladas sino en todo el mundo (...). Este nuevo sector de crecimiento, que se ha expandido con mayor rapidez y ha alcanzado mayor competitividad que ningún otro sector industrial tradicional en el país, se concentra en grandes zonas urbanas debido a la infraestructura y a los niveles de educación superiores de los recursos humanos facilitados en las ciudades.”

Lo que no dice el informe es si el crecimiento económico de las zonas urbanas a las que hace alusión, se ha visto reflejado en un aumento significativo de la calidad de vida de los habitantes del lugar.

En el caso de América Latina, hace el siguiente diagnóstico:

Aspectos como la apertura del mercado, el desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicaciones y la complejización del sector servicios ha ayudado a fortalecer el papel económico y a mejorar la funcionalidad urbana. Sin embargo, como sostiene Winchester (2006), “las políticas de gestión y planificación urbanas y sobre el uso del territorio no han podido aprovechar plenamente la oportunidad de liderar o mantenerse vigentes con este estilo de crecimiento, liberalización y cambios en producción que están ocurriendo en la región.”

¹¹⁶ <http://ww2.unhabitat.org/istanbul+5/spanish.pdf>

Dice Winchester que la región ha mantenido un desempeño económico creciente durante la última década y media pero que, a pesar del continuo crecimiento, la inversión (%PIB), "...sigue siendo muy baja e insuficiente para producir un crecimiento que permita resolver los persistentes problemas laborales y de bienestar en general, muchos de los países de la región han sufrido mayores niveles de inestabilidad económica, lo que influye negativamente en las ya adversas condiciones en los mercados laborales." La autora asegura que actualmente 40,6% de los hogares se ubican por debajo de la línea de pobreza en Latinoamérica.

El trabajo de Winchester confirma que la globalización dinamiza las economías urbanas produciendo un incremento en el PIB, pero demuestra también que ese crecimiento económico no siempre está asociado a una mejora de las condiciones laborales ni de la calidad de vida de los ciudadanos, por lo tanto las cifras no se reflejan en la disminución de los niveles de pobreza que presentan las ciudades de la región.

En síntesis la inequitativa distribución de la riqueza predominante en América Latina es el principal obstáculo para el desarrollo de la región ya que esta incrementa la brecha social, la exclusión y la violación de los derechos ciudadanos y la productividad urbana.

Por su parte, Rivière d'Arc plantea, que la globalización además de producir negativos efectos economicosocioespaciales sobre el territorio urbano y sus comunidades, ha generado también el surgimiento de un preocupante fenómeno cultural de mimetización de las clases medias que aumenta la tensión entre la búsqueda de una originalidad local de vida y la homogeneización de los gustos y de los *modos de vida globales*:

*"Sur ce modèle à dominante économique s'en greffe un autre qui traduit un nouveau comportement culturel des couches moyennes. Se mondialisant, de plus en plus mimétiques d'un bout à l'autre de la planète, ces dernières sont en même temps consommatrices d'une singularité urbaine produite par des spécialistes de la mémoire reconstituée, ou d'un certain exotisme (...) Mais la globalisation n'élimine pas, au contraire, la tension entre la recherche d'une originalité locale de vie et l'homogénéisation des goûts et des modes de vie à l'échelle de la planète."*¹¹⁷

Pero el fenómeno que describe Rivière d'Arc y que David Harvey denominó "gentrificación", no solo tiene efectos sobre la cultura, también ocasiona serios conflictos de uso del suelo urbano, desplazamiento de la población, cambios en la tipología de las viviendas y de las actividades comerciales y productivas del sector, en otras palabras, este "aburguesamiento" conlleva a una lucha de clases que acentúa la segregación socioespacial.

¹¹⁷ Rivière d'Arc, Hélène. Territoires urbains et société dans la globalisation. Une mise en perspective Brésil-France. Strates Matériaux pour la recherche en sciences sociales. Numéro 9. Crises et mutations des territoires. 1996-97. Mis en ligne le : 19 octobre 2005. Disponible sur : <http://strates.revues.org/document616.html>. Référence du : 29 octobre 2008

Frente a esta abrumadora realidad surgen otras formas de leer e interpretar la relación globalización – urbanización, unas más esperanzadoras que otras, es así como Carme Bellet¹¹⁸ rescata los espacios posibilitadores que da la globalización, a pesar de reconocer sus efectos avasalladores: “Los procesos de mundialización de la economía, la circulación de los flujos por la red global tiende a favorecer determinados puntos, tiende a la polarización, tiende a penalizar a las ciudades medias y aglomeraciones urbanas que no están bien situadas en la red.”¹¹⁹ Pero a su vez –continúa Bellet- “...dejan una oportunidad a centros medianos y pequeños para resituarse en la red global, ya que en el contexto de la globalización la talla, el tamaño de la ciudad es poco importante.” De ser así, esas ciudades intermedias y pequeñas, serán los “lugares” metáfora de Milton Santos donde se conjuguen las sinergias entre personas, empresas, actividades y ‘fragmentos’ del territorio con el país y con el mundo.

“...hoje tudo não é estritamente "transnacionalizado". Mesmo nos lugares onde os vetores da mundialização são mais operantes e eficazes, o território habitado cria novas sinergias e acaba por impor, ao mundo, uma revanche. Seu papel ativo faz-nos pensar no início da História, ainda que nada seja como antes. Daí essa metáfora do retorno.”
Milton Santos

3.2.4.2 Como forma de vida

Louis Wirth sostiene en su “teoría del urbanismo” que la influencia ejercida por la ciudad sobre la vida y organización social de sus habitantes no está dada solamente por el tamaño de la población o la densidad en la ciudad o la heterogeneidad de personalidades que conviven en un mismo territorio (aunque reconoce su importancia), Wirth propone que para caracterizar una comunidad como urbana es necesario sumar al análisis las interrelaciones y las características intrínsecas de la ciudad como “forma particular de asociación humana” en tanto que ellas moldean, acentúan y condicionan la vida social en la ciudad, entendida ésta como el centro de iniciación y control de la vida económica, política y cultural en el que se entrelazan diversas áreas, pueblos y actividades, además de ser morada o lugar de trabajo.

Dice Wirth que “...el urbanismo asumirá formas más características y extremas en la medida en que se den las condiciones con las cuales es congruente”, lo que significa que en la medida en que la ciudad sea más grande y heterogénea y esté más densamente poblada, estarán mayormente marcados los rasgos característicos del urbanismo en sus habitantes.

El autor asocia algunas de las características propias de la forma de vida urbana con el tamaño de la población, la densidad y la heterogeneidad, pero aclara que dicha caracterización basada en las “grandes cantidades” no agota

¹¹⁸ Secretaria Técnica del Programa UIA-CIMES “Ciudades intermedias y urbanización mundial”. Profesora del Departamento de Geografía y Sociología de la Universitat de Lleida (España).

¹¹⁹ Bellet, Carme. Documento de trabajo 7. Ciudades intermedias. Urbanización y globalización” conferencia realizada en el marco del Seminario: Red de ciudades intermedias para el Valle del Cauca. Cali (Colombia). 12 de Octubre de 2000.

las inferencias que de las relaciones entre tamaño y conducta pueden hacerse desde el ámbito sociológico:

- Tamaño de la población: papeles o roles altamente segmentados, contactos secundarios predominantes sobre los primarios, tareas especializadas.
- Densidad: aumento de la complejidad de la estructura social, contactos físicos estrechos vs. contactos sociales distantes, acentuación del reconocimiento visual (uniformes, logotipos, etc.), aumento de la sensibilidad para el mundo de los artefactos vs. alejamiento del mundo de la naturaleza, exposición a contrastes (riqueza – pobreza, orden – caos), el lugar de trabajo tiende a dissociarse del lugar de residencia, factores significativos de selección y distribución de la población.
- Heterogeneidad: base favorable para el surgimiento de híbridos culturales y biológicos, destrucción de las líneas de casta y complejización de la estructura de clases, generándose así una red de estratificación social más diferenciada y ramificada, alta movilidad de los individuos lo que facilita en ellos una actitud cosmopolita.

El urbanismo como forma de vida deriva, según la teoría de Wirth, en instituciones altamente especializadas tanto a nivel de la sociedad civil como del estado y en una interdependencia mayor entre los hombres, a la vez que hay un mayor grado de complicación, fragilidad y volatilidad de las relaciones mutuas. Concluye que *lo urbano* moldea la personalidad individual y la conducta colectiva sobre una base territorial que connota y resignifica de forma dinámica a los habitantes de la ciudad.

Esto es particularmente cierto para América Latina, donde el éxodo rural y la obligada movilidad de la población hacia la ciudad ha generado en las “ciudades periféricas” de la gran ciudad nuevas formas de manifestación del debatido continuum folk – urbano de Redfield (1947) que, por sus características *invertidas*, debería llamársele continuum urbano – folk o urbano – rural ya que lo que se observa es que las comunidades rurales recién instaladas y generalmente colonizando la marginalidad, “trasladan” su forma de vida rural a la ciudad, lo que se refleja en el tipo de relaciones que se establecen entre los vecinos (generalmente conocidos y provenientes del mismo lugar), en la “arquitectura” de las casas, en las actividades económicas que desarrollan (generalmente instaladas o asociadas al lugar de vivienda), los roles, las formas de organización social y la relación de subsistencia con el entorno natural disponible, aun a costa de carecer de los servicios que se suponen propios de la *urbanalidad* (agua potable, alcantarillado, telecomunicaciones, transporte, etc.). Esta nueva forma de continuum es, tal vez, un intento de no olvido o una forma de protesta silenciosa contra una nueva *forma de vida* que probablemente no eligieron libremente vivir: “...la migración del campo a la ciudad, impulsada por el empobrecimiento de las zonas rurales y la falta de empleo, han transformado el modelo de asentamiento de rural a urbano...”¹²⁰

¹²⁰ UN. GEO 4. 2007. Óp. cit. Pág. 242.

Safa (1992), considera que los principales retos que actualmente enfrentan las investigaciones antropológicas en las grandes ciudades están relacionados con la necesidad de explicar los fenómenos culturales asociados a “ciertas prácticas populares” y “... los procesos por los que las personas resuelven sus necesidades de acuerdo con ciertas condiciones objetivas que la ciudad les ofrece, y de acuerdo con costumbres, creencias y tradiciones propias en donde las "diversas temporalidades" se manifiestan...”.

Lo anteriormente expuesto confirma que efectivamente la ciudad, como dice Safa, “...es un espacio que guarda y muestra las huellas de la historia de los hombres que la han habitado; es un espacio conformado, pero también conformador de la vida de sus habitantes. Una realidad de múltiples dimensiones y actores”¹²¹, sobre todo en el contexto de las nuevas mixturas sociales y los nuevos híbridos culturales de García Canclini¹²² que hoy redefinen día a día la ciudad y la forma de vivir en ella.

Los actuales desafíos para interpretar la ciudad y los procesos (sociales, políticos, económicos, culturales y ecológicos) que en ella se desarrollan, no son muy diferentes a los planteados por Safa hace 18 años; así lo demuestra la UNFPA, en su informe del año 2007; en él, deja ver su preocupación por las consecuencias, principalmente socio-ambientales, que ha producido el asumir la urbanización como *el* estilo de vida, al respecto manifiesta: “La tendencia contemporánea a la dispersión urbana comenzó en Estados Unidos después de la segunda guerra mundial, cuando el crecimiento de las zonas residenciales o urbanizaciones a las afueras de la ciudad pasó a simbolizar “el modo de vida americano”. Sin embargo hoy es fácil extrapolar este modo de vida americano a otras regiones del mundo:

- “Incluso en Europa, donde las ciudades han sido tradicionalmente compactas, hay signos de que están aumentando la dispersión y la suburbanización. Entre 1969 y 1999, por ejemplo, la superficie urbanizada de Francia se quintuplicó, mientras que la población urbana sólo aumentó en un 50%. Esa tendencia es aun más reciente en los países europeos mediterráneos, pero también en ellos se está reemplazado el modelo de las ciudades densas y compactas por un modelo similar al estadounidense. En Barcelona, se puede observar un aumento significativo de los asentamientos periféricos respecto al centro consolidado”.

Es claro que, los estilos de vida y los valores asociados a las pautas de consumo estadounidenses han estimulado en otras regiones el crecimiento centrífugo de las ciudades. De esta manera, el “sueño americano” se está reproduciendo en los contextos culturales, sociales y económicos cada vez más diversos.

¹²¹ Safa, Patricia. “Vida urbana, heterogeneidad cultural y desigualdades: el estudio en México de los sectores populares urbanos”. *Revista Alteridades*. No 3. *Ideología, simbolismo y vida urbana*. UAM. Iztapalapa – México. 1992. Págs. 3 – 10.

¹²² García Canclini, Néstor. *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Buenos Aires. 2001. ISBN: 9789501254877

La urbanización es un resultado innegable e inmodificable de la globalización, pero asumirla como “*la*” forma de vida, emulando niveles de consumo y de *confort* presentes en Estados Unidos y en otros países del norte, será uno de esos “beneficios de la globalización” de los que ya se sabe no disfrutaran los habitantes del sur, debido, entre otras razones, a los impredecibles efectos que, en términos de sostenibilidad (huella ecológica) urbano – rural, tendría sobre el planeta este *nivel desarrollo*, pero tal vez la consecuencia más preocupante, en términos de diversidad, sea la aculturación de las sociedades de origen rural que migran a la ciudad y la pérdida de valores culturales urbanos endógenos.

En aras de mitigar los impactos negativos que sobre la diversidad tendría el hecho de asumir la urbanización como el modo de vida en este contexto globalizador, es necesario reevaluar los antiguos paradigmas de “dualismo estructural” urbano – rural y trabajar en la aceptación e interpretación de las transformaciones relacionadas con las diversas prácticas culturales que se dan en la ciudad y que posibilitan, como dice Safa, “...las ciudades de múltiples historias, accesos y usos.”

3.2.4.3 Como proceso en Latinoamérica

“En la primera mitad del siglo XXI, el crecimiento de las ciudades será el factor más influyente en el desarrollo”¹²³

“El nivel de urbanización de la región aumentó desde un 71% en 1990, a un 75% en 2000, hasta un 77% en 2003, momento en el cual su población urbana se elevaba a 417 millones en comparación con 126 millones de habitantes rurales (Naciones Unidas, 2004). Durante las tres últimas décadas la población urbana de la región creció un 240%, mientras que su población rural apenas lo hizo en un 6,5%. Sin embargo, en la década de 1990 la tendencia hacia un crecimiento más lento de la población urbana en la región se tornó más pronunciada (CEPAL/PNUMA, 2002). Se proyecta para el año 2020 que más de un 80% de la población en la región vivirá en áreas urbanas (NU-Hábitat, 2002)”¹²⁴.

Dado que las anteriores cifras hablan por sí solas y sabiendo entonces, que América Latina y el Caribe es la región más urbanizada del mundo en desarrollo (CEPAL/PNUMA, 2002; Winchester, 2006), es conveniente, en el marco de esta investigación, dedicar un apartado a la región con el fin de analizar detalladamente cómo se ha desarrollado el proceso, cuáles han sido sus orígenes y cuáles sus principales dinamizadores.

Para el caso de América Latina, Roberto Fernández resumía en el año 1997 el proceso de urbanización de la siguiente manera:

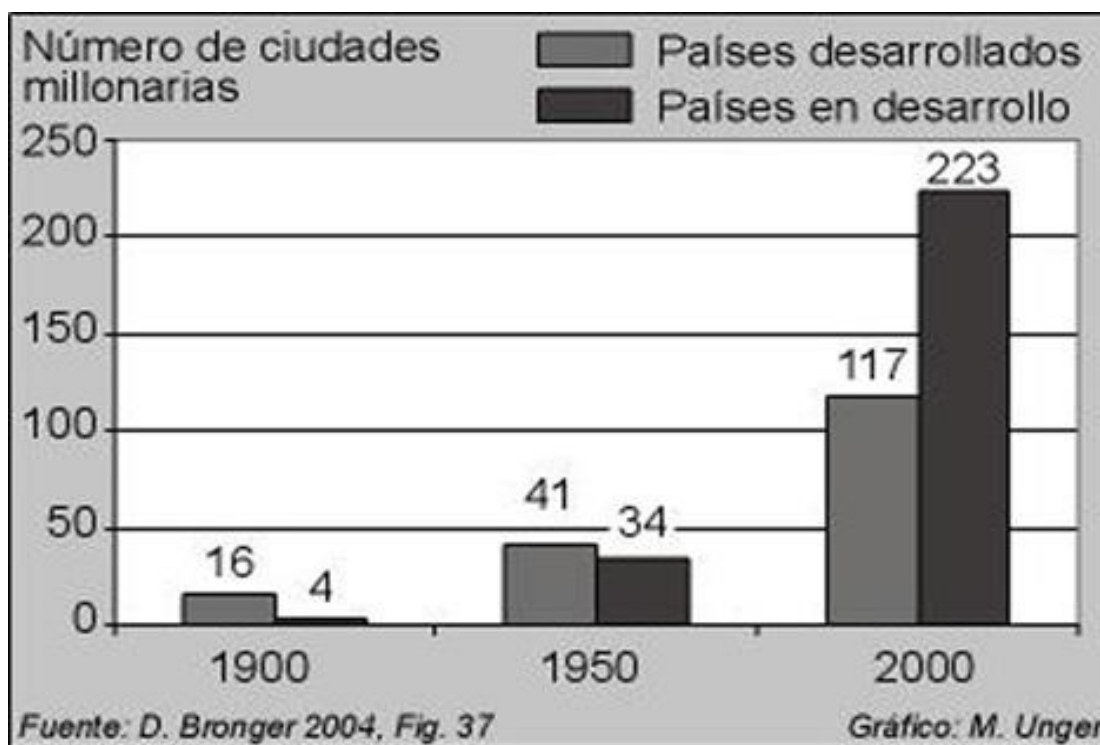
¹²³ UNFPA (2007). Óp. cit.

¹²⁴ Winchester, Lucy. “Desafíos para el desarrollo sostenible de las ciudades en América Latina y El Caribe”. *Revista Eure*. Vol. 32. No 96. Santiago de Chile. 2006. Págs. 7 – 25. ISSN 0250 - 7161

“...el proceso es claramente más acusado en la Región Latinoamericana con respecto al resto del mundo, puesto que hacia 1980 ya poseía un 65% de población urbana, que presumiblemente llegará al 83% en la primera década del 2000, apoyado fuertemente en las tasas de crecimiento urbano anual que rozan el 2% en los casos de San Pablo, México, Lima y Bogotá, aunque con tendencia a una disminución de ese diferencial. Además, si bien en una dimensión que podríamos calificar como “débil”, en América Latina ha ido creciendo de manera importante, la cualidad metropolitana de su población urbana, puesto que uno de cada cuatro habitantes urbanos reside en ciudades de más de 4,5 millones de habitantes se ha completado así, un ciclo veloz en cuanto a los fenómenos de la dinámica migratoria, puesto que en casi 4 décadas se operó, primero el movimiento campo/ciudad (1950-70) y segundo el movimiento ciudad/metrópolis (1970-1990).”¹²⁵

El incremento de la urbanización en América Latina, con respecto a los países desarrollados, lo ilustra perfectamente Heinz Heineberg¹²⁶, en su artículo “Las metrópolis en proceso de globalización” y se refleja claramente en la gráfica 5.

Gráfica 5. Las ciudades millonarias (metrópolis) en los países desarrollados y en desarrollo 1900 – 1950 – 2000



Fuente: Heinz Heineberg (2005)

Si bien es cierto que en América Latina el proceso de urbanización, entendido como el rápido aumento del porcentaje de la población que reside en localidades

¹²⁵Fernández, Roberto. Los límites de la Ciudad, en Memorias III Seminario Nacional Universidad y Medio Ambiente. Santafé de Bogotá, 1997.

¹²⁶Heineberg Heinz. “Las metrópolis en proceso de globalización”. *Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, (Serie documental de Geo Crítica.). Universidad de Barcelona. Vol. X, Nº 563, 5 de febrero de 2005. ISSN: 1138-9796

urbanas¹²⁷, se incrementó a partir de la mitad del siglo pasado, también es cierto que el proceso ha estado atenuándose en la última década, lo que se debe tanto a la reducción del crecimiento vegetativo, como a la reducción que han mostrado las tasas de migración neta desde el campo a la ciudad¹²⁸.

Otro fenómeno interesante, no exclusivo de las ciudades de América Latina, pero sí muy generalizado en ellas y por lo tanto, necesario de contemplar en cualquier análisis y propuesta para la región, es el tamaño de las ciudades: "... cuyos tamaños demográficos sobresalen en el concierto mundial. En este sentido, es sugerente que de las quince ciudades más pobladas del mundo a mediados de los años noventa, cuatro se localizaran en América Latina (Buenos Aires, Ciudad de México, Río de Janeiro y São Paulo)"¹²⁹. Hoy lejos de estabilizarse, este fenómeno se ha extendido a otros países de la Región (Colombia: Bogotá, Perú: Lima y Chile: Santiago).

En cuanto al tamaño de las ciudades de la región, la CEPAL dice: "Sin duda, uno de los rasgos más destacados del proceso de urbanización de América Latina y el Caribe ha sido la constitución de enormes aglomerados urbanos que sobresalen dentro de los sistemas de asentamientos humanos, tanto por su envergadura demográfica, como por su gravitación en términos económicos, socioculturales y políticos", y enfatiza: "son particularmente destacables los casos de los seis países en los que se localizan los siete aglomerados metropolitanos de la región (Buenos Aires, Bogotá, Lima, Ciudad de México, Río de Janeiro, Santiago de Chile y São Paulo)"¹³⁰.

Alfredo E. Lattes¹³¹, en su artículo titulado "Población urbana y urbanización en América Latina", presenta las características demográficas más sobresalientes del crecimiento y la redistribución de la población en América Latina y compara esta dinámica con otras regiones del mundo (ver Tabla 6), sostiene además que, durante el periodo comprendido entre 1925 y 1975 "...el nivel de urbanización de América Latina se aceleró de manera tan notable que se aproximó mucho al de las regiones más desarrolladas (...) se inició después que en el mundo más desarrollado y precedió, por mucho, a la urbanización de África y Asia."

Según el mismo autor, para el año 2001, América Latina mostraba un nivel de urbanización del 75,3%, cercano al del conjunto de las regiones más desarrolladas y se espera que para el año 2025 "...sus niveles serán prácticamente iguales, mientras que Asia y África apenas habrán superado el 50 por ciento, un nivel que América Latina había alcanzado a fines de la década de los años 1950".

¹²⁷ CEPAL. LC/L.1117. 1998. Óp.cit.

¹²⁸ Ídem

¹²⁹ CEPAL. LC/L.1117. 1998. Óp.cit.

¹³⁰ CEPAL. LC/L. 1117 (1998). Óp.cit. Pág. 49

¹³¹ Lattes Alfredo E. "Población urbana y urbanización en América Latina". *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina*. FLACSO, Quito, 2001, ISBN: 9978-67-057-2.

Tabla 6. Nivel de urbanización de grandes regiones del mundo, años seleccionados 1925-2025 (porcentajes)

Regiones	1925	1950	1975	2000	2025
Total mundial	20,5	29,7	37,9	47,0	58,0
Regiones más desarrolladas	40,1	54,9	70,0	76,0	82,3
Regiones menos desarrolladas	9,3	17,8	26,8	39,9	53,5
África	8,0	14,7	25,2	37,9	51,8
América Latina	25,0	41,4	61,2	75,3	82,2
América del Norte	53,8	63,9	73,8	77,2	83,3
Asia	9,5	17,4	24,7	36,7	50,6
Europa	37,9	52,4	67,3	74,8	81,3
Oceanía	48,5	61,6	71,8	70,2	73,3

Fuente: Alfredo E. Lattes, 2001

Desde el punto de vista teórico, son varias las propuestas que tratan de explicar el desarrollo del complejo proceso de urbanización en Latinoamérica, pero tal vez de los trabajos recientes más completos sobre el tema lo presenta Williams (2006), quien defiende el planteamiento de que las teorías de la urbanización en América Latina guardan una estrecha relación con los cambios económicos registrados a partir de la depresión de 1929.

En este mismo sentido, Bradshaw y Noonan (1997), citados por Williams, proponen tres corrientes de análisis para el estudio y comprensión de la relación existente entre urbanización y desarrollo económico: modernización, sesgo urbano y Teoría de la dependencia.

Teoría de la modernización: "...corresponde con las teorías neoclásicas de cambio económico y se sostienen en la aparente ligazón que existe entre urbanización e industrialización", respaldan esta teoría Castells (1974), Forbes (1984), Potter (1999), Roncayo (1997), así como las estadísticas de CEPAL (2001) y Naciones Unidas (2002), entre otros.

Teoría del sesgo urbano: según Lipton (1977) -citado por Williams (2006)- esta teoría se basa en la lucha entre la clase urbana y la clase rural, lucha en la que siempre salía beneficiada la clase urbana: "...la localización sistemática de recursos y equipamientos en las ciudades responde más a las prioridades de las elites industriales y financieras de la ciudad, así como a las organizaciones sindicales, que a una evaluación racional de la eficiencia de las inversiones, la equidad y la lucha contra la pobreza." Williams sostiene que el valor de esta teoría radica en "...la reivindicación, muy válida para el Tercer Mundo y para América Latina, de mantener un espacio para las problemáticas rurales y no considerar que solamente los espacios urbanos tienen posibilidad de generar bienestar."

Teoría de la dependencia: Para Williams (2006), esta teoría esta soportada por las teorías estructuralistas: estructuralismo cepalino y las tesis neomarxistas. La primera, buscaba identificar "las razones estructurales de la desigualdad en

el desarrollo”, al respecto Prebisch proponía dos condiciones básicas para el análisis: “...el papel que juega el progreso técnico en el crecimiento económico y la incapacidad de analizar la dinámica de los países en desarrollo con independencia de su posición dentro de la economía mundial”.¹³²

La segunda, impulsada por Andre Frank, controvierte el pensamiento desarrollista al considerar la idealización del mercado inaplicable a la realidad social por desconocer “...la estructura colonial monopolista de América Latina donde las metrópolis derivan los recursos para su desarrollo desde las periferias que mantenían en condiciones feudales”. Otros puntos del discurso desarrollista que Frank encontraba débiles estaban relacionados con la viabilidad de la difusión o transferencia del desarrollo desde el centro hacia la periferia.

Williams (2006), concluye sobre la Teoría de la dependencia que “Dependencia y urbanización se conjugan en el nuevo contexto de una urbanización latinoamericana, marcada ahora por la globalización y la emergencia de nuevos centros de poder o Ciudades mundiales.”

A manera de síntesis y retomando lo plasmado en el Informe sobre población mundial de 2007 elaborado por UNFPA, es conveniente “exorcizar” el fenómeno de urbanización como un proceso con implicaciones negativas *per se*:

“La urbanización ofrece notables oportunidades para reducir la pobreza y la desigualdad entre hombres y mujeres, así como para promover un desarrollo sostenible. No obstante, si no se adoptan enfoques eficaces para hacer frente al masivo aumento de la población pobre, se multiplicarán los tugurios y seguirán deteriorándose las condiciones de vida. Si las ciudades persisten en la expansión incontrolada de los perímetros urbanos, el uso indiscriminado de los recursos y el consumo ilimitado, sin prestar la debida atención a los daños ecológicos, seguirán empeorando los problemas medioambientales asociados al crecimiento urbano.”

3.3 CALIDAD AMBIENTAL URBANA

“...A veces el uso de un término se difunde con asombrosa rapidez en la literatura científica y administrativa, sin que disponga de certificado de nacimiento válido, es decir, sin haber sido definido de una forma precisa.”¹³³ Al parecer, esta sombra de indefinición a la que hace referencia Naredo, acompaña y empaña la idea abstracta de calidad ambiental. Sería de esperarse que su definición estuviera ampliamente difundida en los diferentes documentos institucionales y académicos en los que se hace referencia a ella

¹³² Ocampo, José A. “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI”. *Revista de la CEPAL*. N° 75. Santiago de Chile. 2001. Págs 25 – 40. Disponible en: <http://www.un.org/esa/desa/ousg/articles/pdf/ocampo.pdf>

¹³³ Naredo, José M. “Instrumentos para paliar la insostenibilidad de los sistemas urbanos”. *Ciudades para un Futuro más Sostenible*. Boletín CF+S 24 Ecología y Ciudad: Raíces de Nuestros Males y Modos de Tratarlos. Madrid. 2002. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n24/ajnar.html>

para evaluarla, medirla, gestionarla o diagnosticarla, pero la realidad es otra. Sin embargo, al parecer existe un acuerdo (del que no se encontró en la bibliografía consultada ninguna referencia al respecto) implícito sobre lo que podría significar calidad ambiental, ya que a partir de dicha idea diversas instituciones internacionales¹³⁴ plantean planes, programas y proyectos encaminados a la producción de metodologías y estrategias para “mejorar” la calidad ambiental en las ciudades, sobre la base de un concepto aun no establecido. Este mismo “vacío” conceptual ha sido abordado por otros autores Burton (1968)*, Liu (1975)*¹³⁵, Escobar (2006), siempre con la intención de precisar el concepto *calidad ambiental*.

Esta indefinición presenta desventajas y ventajas desde el punto de vista académico y práctico; una de las principales desventajas es que no existe un acuerdo común sobre lo que en realidad se desea mejorar, evaluar, medir, gestionar o diagnosticar, por tanto, los esfuerzos, las iniciativas y las acciones estarán desarticuladas y sin un objetivo claramente establecido. No obstante, esta indefinición puede verse también como una idea posibilitadora de realidades, es decir, que existe la posibilidad de adaptar, ajustar y regular la calidad ambiental al contexto local, regional y global; a juicio de la autora, esta es la principal ventaja.

En el interés académico de proponer una definición técnica del término *calidad ambiental*, aplicable al entorno urbano y dada la ausencia de dicha definición en los documentos técnicos consultados, es conveniente entonces recurrir al diccionario.

Según la Real Academia Española (RAE), “La palabra **calidad ambiental** no está en el Diccionario”. Sin embargo, la misma RAE ofrece nueve acepciones de la palabra *calidad*, entre ellas:

(Del lat. *qualitas*, *-ātis*, y este calco del gr. ποιότης).

- f. Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor.
- f. Buena **calidad**, superioridad o excelencia.
- f. Carácter, genio, índole.
- f. Condición o requisito que se pone en un contrato.
- f. Estado de una persona, naturaleza, edad y demás circunstancias y condiciones que se requieren para un cargo o dignidad.

Es claro que el elemento común a todas ellas es el carácter subjetivo a través del cual se valora o califica cualitativamente la característica de *calidad*; es de

¹³⁴ EPA, ISO, Banco Mundial, Naciones Unidas, OMS, entre otras.

¹³⁵ *Ambos autores citados por Escobar, 2006.

anotar que la acepción número cuatro puede implicar también elementos cuantitativos, según lo establezcan las partes.

En cuanto a la palabra *ambiental*, la RAE presenta la siguiente definición:

- Adj. Perteneciente o relativo al **ambiente** (condiciones o circunstancias).

La anterior definición remite obligatoriamente a la palabra ambiente, de la cual la RAE presente siete acepciones, para el caso interesan dos:

(Del lat. *ambiēns*, *-entis*, que rodea o cerca).

- m. Aire o atmósfera.

- m. Condiciones o circunstancias físicas, sociales, económicas, etc., de un lugar, de una reunión, de una colectividad o de una época.

En el “Diccionario para la educación ambiental” del Doctor Rafael Barla Galván no se encuentra la palabra calidad ambiental, pero al igual que la RAE define calidad y ambiente de manera independiente:

Calidad: La totalidad de las características de una entidad, que le confieren la aptitud para satisfacer las necesidades establecidas o implícitas.

Ambiente¹³⁶: Es el conjunto de fenómenos o elementos naturales y sociales que rodean a un organismo, a las cuales este responde de una manera determinada. Estas condiciones naturales pueden ser otros organismos (ambiente biótico) o elementos no vivos (clima, suelo, agua), todo en su conjunto condicionan la vida, el crecimiento y la actividad de los organismos vivos.

Otra definición de ambiente (dentro de las muchas encontradas), pero donde la complejidad y la integralidad han tenido cabida, es la presentada por el PNUMA: “...alude a aquello que ya no es ni sociedad ni naturaleza sino su interrelación, un espacio de intermediación entre ofertas de un soporte natural (tierra, aire, luz, agua), y demandas de un grupo social (las de necesidades metabólicas de subsistencia, y las que derivan de las exigencias energéticas del hábitat artificial, que permite acondicionar el soporte natural en términos de asentamiento).”¹³⁷

Por otro lado, el diccionario especializado en términos ecológicos, además de definir independientemente calidad y ambiente, define también *calidad ambiental* como:

¹³⁶ Es necesario aclarar que para muchos autores los términos ambiente y entorno son tratados indistintamente.

¹³⁷ Lamoglie, Graciela. Curso Taller “Conceptos y prácticas sobre el ambiente montevideano”. PNUMA. SL. 2004.

- Estado físico, biológico y ecológico de un área o zona determinada de la biosfera, en términos relativos a su unidad y a la salud presente y futura del hombre y las demás especies animales y vegetales.

Es “interesante” encontrar que la International Finance Corporation (IFC) del Banco Mundial cuya función, según el informe “Sostenibilidad ambiental”¹³⁸ realizado por el Grupo de Evaluación Independiente (IEG) del BM, es ofrecer a los gobiernos “...actividades de análisis y financiamiento para ayudar a hacer frente a las prioridades relacionadas con la biodiversidad, la ordenación de la tierra y los recursos hídricos, el control de la contaminación y la política ambiental”, así como formular normas ambientales para la inversión privada, ofrecer servicios de asesoramiento a las empresas para mejorar su desempeño ambiental y social y promover la eficiencia energética y la tecnología limpia, tampoco cuenta con una definición para el término *calidad ambiental*... la definición institucional más cercana y con la que trabaja la IFC es la presentada en el “Glossary of terms”¹³⁹ como *Ambient Quality Standards*¹⁴⁰ o Estándares de calidad ambiental: Niveles de calidad ambiental establecidos y publicados por legislación nacional y procesos reguladores.

Surgen entonces varias dudas con respecto a la pertinencia de los instrumentos, en este caso los estándares, las estrategias y los objetivos promovidos por la IFC para la evaluación y/o medición de la calidad ambiental en los países a los que apoya, por ejemplo: ¿Qué entiende la institución por calidad ambiental?, estándares para ¿Qué o cuál calidad ambiental?, ¿Utiliza los mismos criterios de calidad ambiental la IFC en todos los países a los que asesora? Las respuestas a estas preguntas pueden resumirse, en parte, en la explicación que ofrece el IEG -vigilante interno del Banco Mundial- el cual, al evaluar el historial del BM en relación al medio ambiente encontró “...que el Banco ha tenido un desempeño deficiente en lo que refiere a una integración coherente de las metas medioambientales a sus estrategias de país y carteras de inversión.”

Realmente, las definiciones encontradas tampoco ayudan demasiado a concretar la idea de lo que sería *calidad ambiental*. La ambigüedad de la definición permite encajar en el término casi cualquier aspecto de carácter ecosistémico, sin embargo, calidad ambiental transmite la idea de ser una cualidad del entorno para confort y disfrute de las diferentes especies que habitan o se relacionan con ese entorno, incluido el hombre, por tanto, sería

¹³⁸ Grupo de Evaluación Independiente (IEG). *Sostenibilidad ambiental*. Banco Mundial. Washington, D.C. 2008. ISBN-13: 978-0-8213-7670-6 e-ISBN-13: 978-0-8213-7671-3. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EXTENVIRONMENT/Resources/EvalSumm_esp.pdf. Oct 2008.

¹³⁹ “This glossary has been prepared as a reference to many of the terms included in IFC’s Policy and Performance Standards on Social and Environmental Sustainability and IFC’s Guidance Notes to the Performance Standards. The definitions provided below have been drawn from the text of these documents and, in some cases, other documents published by IFC.”

¹⁴⁰ Glossary of terms. IFC Policy & Performance Standards and Guidance Notes: *Ambient Quality Standards*: Ambient quality levels established and published through national legislation and regulatory processes.

importante que la definición estuviera permeada por la “sensación” de humanismo, así que la autora propone la siguiente definición de **Calidad ambiental**:

- *Es aquella que hace referencia a una multiplicidad de elementos subjetivos y objetivos relacionados con el entorno, ya sea éste global, regional o local; por tanto, involucra percepciones, emociones, sentimientos, actitudes y toda serie de subjetividades que permitan a los seres vivos relacionarse en y con el medio que los rodea, adicional a esto, la calidad ambiental demanda también el cumplimiento de “estándares” (indicadores) que aseguren la satisfacción, bienestar y confianza del individuo con respecto al entorno en el que habita.*

Asumiendo la anterior definición como punto de partida y aplicándola a los sistemas urbanos, entonces se entiende por **Calidad ambiental urbana**:

- *Aquella que hace referencia a una multiplicidad de elementos subjetivos y objetivos relacionados con la vida urbana y la forma de vivir la ciudad y en la ciudad, por tanto, involucra percepciones, emociones, sentimientos, actitudes y toda serie de subjetividades que permitan al individuo relacionarse en y con la ciudad; adicional a esto, la calidad ambiental demanda el cumplimiento de “estándares” (indicadores) que aseguren la satisfacción, bienestar y confianza del ciudadano con respecto al entorno en el que habita.*

La anterior definición no solo reafirma la complejidad de la dimensión ambiental, sino que además da luces sobre los múltiples requerimientos para lograr que esa dimensión ambiental sea de calidad, es decir para que pueda ser calificada como “buena”, que sería la mínima condición para que, efectivamente, pueda proporcionar satisfacción, bienestar y confianza al ciudadano, si se habla específicamente de calidad ambiental urbana.

En este sentido Luengo (2002), plantea:

“En términos generales, el logro de objetivos aceptables de «calidad ambiental», debe sustentarse en una concepción global donde se consideren los múltiples factores que inciden en su determinación. En ello inciden variables relacionadas con factores eminentemente «cualitativos», como lo son el aire respirable, la adecuada proporción de espacios verdes y de expansión y su accesibilidad y tratamiento, la seguridad personal, la calidad de los servicios además de su existencia cuantitativa. (No basta que exista transporte público, este además de satisfacer requerimientos de una determinada «cantidad» de usuarios, debe ser «cualitativamente» satisfactorio.) No basta asimismo tener cantidades suficientes de agua para beber, sino que esta debe poseer ciertos requisitos mínimos de continuidad del servicio, potabilidad, eficiencia administrativa, etc.) Estos, entre otros factores, están asociados a la idea de la «calidad ambiental». Uno de los problemas fundamentales que se presentan para la determinación de la calidad ambiental, es atinente a la determinación de indicadores confiables referidos a los diferentes aspectos a considerar. En este

*sentido, es condición preliminar la precisión de los aspectos generales y luego la ubicación y definición de las variables.*¹⁴¹

Superado, en parte, el cuello de botella que generaba, en el desarrollo del tema, la indefinición del término calidad ambiental urbana, es procedente en aras de la clarificación, hacer una aproximación al término desde la otra orilla, es decir, desde lo que es percibido como la negación de la calidad ambiental urbana, también llamada *disfunción* del sistema urbano o problemática ambiental urbana.

Para Leff, en términos generales, la problemática ambiental urbana surge como un síntoma y un cuestionamiento al modelo de civilización construido sobre un conjunto de elementos de racionalidad de las sociedades modernas: “La racionalidad capitalista se ha fundado en un creciente proceso de racionalización instrumental y formal, que se expresa en los patrones tecnológicos, en la organización burocrática y en los aparatos ideológicos del Estado”. En este mismo sentido, el Programa Colombiano de Estudios Ambientales Urbanos, en su documento base sostiene que el deterioro físico espacial, social y ecológico de las ciudades configura un problema comparable y además estrechamente relacionado con los grandes problemas medioambientales. “Pareciera ser que el modelo actual de desarrollo y consolidación de los grandes asentamientos humanos se ha agotado. Nunca como ahora, en lo que va corrido de la modernidad, la contradicción entre ciudad y campo había exigido una solución tan urgente y profunda”¹⁴².

El libro verde del medio ambiente urbano en 1990, ya preveía que los problemas ambientales de las ciudades deberían ser tenidos en cuenta como un llamado de atención a los niveles y modelos de consumo y producción. Así, años más tarde el Programa URB-AL retoma estas preocupaciones y plantea en su documento base (2001) como punto de partida la necesidad de aceptar que la responsabilidad de los daños ambientales y el agotamiento de los recursos naturales, producto del uso de la naturaleza como fuente de sustento de la humanidad, “...no son algo que se pueda contemplar como efectos colaterales del progreso, que se compensarán a posteriori con inversiones reparadoras. Tenemos que pensar –dice el documento- en gestionarnos a nosotros mismos (nuestros consumos y nuestras relaciones) en vez de pensar solo en cómo gestionar la explotación de los recursos”, así mismo en el documento se plantean los temas prioritarios sobre los que se hace necesario actuar para el logro de la calidad de vida en las urbes.

Después de más de 15 años de realizada la Cumbre de la Tierra, el panorama para la mayoría de las ciudades no muestra grandes mejorías: “El desafío urbano ha de enfrentar, pues, bastantes problemas: los de contaminación, por supuesto, pero también los que plantea el consumo exacerbado de recursos energéticos, la destrucción de terrenos agrícolas, etc. Puede decirse que las

¹⁴¹ Luengo F. Gerardo. “La Calidad Ambiental Urbana como Instrumento Teórico-metodológico: Estudio del impacto sobre los valores histórico-urbanísticos”. *Rev. Vzlana. de Soc. y Ant.* Ene. Vol.12, No.33. 2002. Pág.126-141. ISSN 0798-3069.

¹⁴²Leff, Enrique. *Ecología y capital*. Siglo XXI. 1994. ISBN 968-23-1918-8

ciudades constituyen hoy el paradigma de la imprevisión y de la especulación, es decir, de la insostenibilidad¹⁴³.

En el caso de América Latina, el proceso de migración intensificado a partir de la mitad del pasado siglo, no sólo ha incrementado la metropolización, sino que se ha extendido también a la frontera agrícola y ha penetrado en el bosque tropical o en los ecosistemas de alta montaña¹⁴⁴, por tanto los estudios de impacto ambiental del proceso de urbanización deben extenderse más allá de los perímetros urbanos y de los análisis convencionales de calidad de agua, de aire o de manejo de los residuos sólidos; dimensiones como la economía, la cultura y principalmente la política deben estar incluidas en estos estudios dada la complejidad de la problemática y la multiplicidad de factores a tener en cuenta si se busca realmente mejorar la calidad ambiental en las ciudades.

Un primer diagnóstico de la ciudad actual, en particular para los países del sur, deja ver una ciudad enferma, con serias disfuncionalidades ambientales que disminuyen los niveles de calidad de vida de sus habitantes. Las acciones sectoriales emprendidas hasta el momento, no parecen mejorar considerablemente la *calidad ambiental* de las ciudades, por eso se hace indispensable trabajar en propuestas que vinculen los factores bióticos, productivos, tecnológicos, políticos y culturales al análisis sistémico necesario para la construcción del modelo colectivo de ciudad sostenible que cada comunidad desea y necesita.

3.3.1 Ciudades Sostenibles

Las ciudades han sido desde siempre el lugar donde se concentra y dinamiza la economía, donde se desarrollan e implementan los avances tecnológicos, donde la producción cultural encuentra su espacio natural y el lugar donde el Estado nacional, regional y/o local, por excelencia, toma las decisiones. “De manera reiterada se ha sostenido que uno de los rasgos más destacados de los sistemas nacionales de asentamientos humanos en América Latina y el Caribe consiste en el enorme peso demográfico, económico, social y político de la ciudad principal de cada país”¹⁴⁵.

El anterior enunciado revela otra razón, si no la principal, por la cual las disfuncionalidades urbanas han sido y son, motivo de preocupación para las instituciones internacionales; Girardet lo confirma: “... nos estamos convirtiendo en una especie urbana. Las grandes urbes, no los pueblos ni las pequeñas ciudades, se están convirtiendo en nuestro hábitat principal. Será en las ciudades del siglo XXI donde se decida el destino humano y donde se dicte el destino de la biosfera. No existirá un mundo sostenible sin ciudades sostenibles.”¹⁴⁶

¹⁴³Vilches, A y Gil, D. 2003. Óp. cit.

¹⁴⁴Programa Nacional de Estudios Ambientales Urbanos. Resumen. Bogotá. 1995.

¹⁴⁵CEPAL. LC/L.1117. 1998. Óp. cit.

¹⁴⁶Girardet, H y Valera Luis E. *Creando ciudades sostenibles*. Ediciones Tilde. Valencia. 2001. ISBN: 84-95314-11-8.

La preocupación por mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades ha motivado, particularmente a partir de Río 92, a diferentes organismos de carácter global (PNUMA, PNUD, BM) y regional (UE, CEPAL, BID), a trabajar en la búsqueda de soluciones que, transformadas en acciones, aseguren el logro de un nuevo equilibrio del sistema urbano, basado en las singularidades de cada región, país y ciudad. Surgen entonces diversas propuestas metodológicas: Baterías de Indicadores Ambientales Urbanos, implementación de Agendas (Agenda 21, Agenda Local 21) y Planes de Acción (PAAL, PGU), encaminadas todas al logro de un mismo objetivo: “la ciudad sostenible¹⁴⁷” ... pero, ¿qué es una ciudad sostenible?

Naciones Unidas define ciudad sustentable como “...una ciudad donde los logros alcanzados en el desarrollo social, económico y físico son perdurables. Una ciudad sustentable posee una oferta continua de los recursos naturales en los que basa su desarrollo (y los utiliza a un nivel de sustentabilidad).” Amplía NU, “Una ciudad sustentable mantiene una seguridad permanente frente a los riesgos ambientales que pueden amenazar su desarrollo (permitiendo sólo niveles de riesgos aceptables)”¹⁴⁸

Según la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), una ciudad sostenible “...implica una dinámica equilibrada entre el desarrollo económico, la equidad social, el equilibrio ecológico y dicha dinámica debe estar acompañada de una gestión del gobierno local con activa participación de la comunidad.”¹⁴⁹

El logro de ciudades sostenibles requiere, como dice el informe de 2007 de UNFPA, contemplar la ciudad en todas sus dimensiones para poder encontrar las ventajas que, de cara a la sostenibilidad local y global, pueden tener los conglomerados urbanos: “Si las ciudades generan problemas para el medio ambiente, también contienen soluciones. Los posibles beneficios de la urbanización compensan en gran medida las desventajas. El desafío consiste en aprender de qué manera explotar sus posibilidades.”

La ciudad sostenible sería entonces aquella que le posibilita a sus habitantes, no solo el derecho a disfrutar de todo lo que en ella ya existe, sino también la que le ofrece el derecho a “cambiarlo a partir de nuestros anhelos más profundos” y para ello es necesario, como dice Harvey “estar seguros de que podremos vivir con nuestras creaciones (un problema para cualquier planificador, arquitecto o pensador utópico). Pero el derecho a rehacernos a nosotros mismos creando un entorno urbano cualitativamente diferente es el máspreciado de todos los derechos humanos.”¹⁵⁰

¹⁴⁷ Los términos sostenible, sustentable y durable son tratados indistintamente en ésta investigación, al igual que lo hacen diferentes organismos internacionales.

¹⁴⁸ Naciones Unidas. *Ciudades sustentables y gobierno local*. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, (CNUAH-Hábitat) y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Nairobi. 2000.

¹⁴⁹ Lieberherr, Françoise. “3° Forum Urbain Mondial. Notre avenir avec des villes durables”. *Urbanews*. N° 14. COSUDE. 2007. Disponible en:

http://cooperation.epfl.ch/webdav/site/cooperation/shared/publications/urbanews/UrbaNews_14_fr.pdf

¹⁵⁰ Harvey, David. 2003. Óp. cit.

3.3.2 La Gestión Ambiental Como Estrategia Para El Logro De Ciudades Sostenibles

Dentro de las diversas propuestas conceptuales y metodológicas que están sobre la mesa cuando se habla de sostenibilidad urbana, la Gestión Ambiental es la que presenta, a juicio de la investigadora, un verdadero carácter sistémico e involucra elementos e instrumentos novedosos y flexibles (dentro de los cuales se encuentran las políticas ambientales), que facilitan la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos encaminados a la sostenibilidad urbana, también permite la realización de ajustes durante su puesta en obra, lo que representa una gran ventaja frente a otras propuestas que buscan el mismo objetivo: ciudades sostenibles.

El Programa de Gestión Urbana (PGU) promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) busca fortalecer la contribución de las ciudades y pueblos del mundo al desarrollo humano. “La promoción de la gobernabilidad local participativa, la erradicación de la pobreza urbana y el mejoramiento de la gestión ambiental de las ciudades constituyen los ejes principales del PGU, junto con la construcción de la equidad social y de género...”¹⁵¹ utilizando como estrategias el uso y distribución equitativa y eficiente de los recursos y la movilización de las capacidades e iniciativas de individuos, comunidades, organizaciones públicas, privadas y voluntarias y, fundamentalmente, en el ámbito local.

La gestión ambiental surge como estrategia para resolver y/o mitigar disfuncionalidades del sistema urbano que, dependiendo del tipo e intensidad de la disfunción, pueden afectar en mayor o menor medida a los habitantes de la ciudad, así mismo puede ser que dichas disfuncionalidades sean percibidas por los ciudadanos como problemas ambientales que los afectan o que potencialmente los pueden afectar ya sea de manera directa o indirecta.

Es innegable que gran parte de los problemas ambientales urbanos surgen y/o se acentúan en ausencia de una gestión integral adecuada, o como la denomina Naciones Unidas en su Informe GEO 3: “una administración ineficaz”; dicho informe sostiene también que a una administración ineficaz se asocian otra serie de fallas que afectan los alcances de la gestión:

“...deficiencias en la planeación, ausencia de políticas urbanas coherentes, más que por la urbanización misma. La experiencia ha demostrado que no hay cantidad de recursos financieros, tecnología o conocimientos especializados que puedan garantizar el desarrollo sostenible para el medio ambiente (o su protección) si el gobierno no sienta su gestión en bases participativas, democráticas y pluralistas. Por ejemplo, muchos países en desarrollo cuentan con amplias reglamentaciones en materia de contaminación, pero la mayor parte de ellas rara vez se aplica efectivamente, si es que se llega a aplicar, debido a la falta de instituciones y sistemas jurídicos apropiados, voluntad política y una gestión competente (Hardoy, Mitlin y Satterthwaite 2001). Lamentablemente, las instituciones políticas y administrativas han mostrado

¹⁵¹CEPAL. LC/L.1117. 1998. Óp. cit.

una alta resistencia al cambio, en particular cuando el cambio económico y social es rápido.”

La recomendación final plasmada en GEO 3, en lo que respecta a la gestión ambiental se centró en los esfuerzos que debería hacer los gobiernos nacionales y locales para mejorar la gestión urbana, al respecto proponía:

- Promoción de procesos de participación
- Establecimiento de asociaciones eficaces entre todos los actores de la sociedad civil, en particular los sectores privados y comunitarios
- Participación activa y más eficaz por parte de los gobiernos locales
- Mayor autonomía financiera y legislativa
- Reorganización de instituciones con poca capacidad de respuesta, así como de las estructuras burocráticas.

Hoy podría decirse que las recomendaciones de GEO 3 en el 2002, se han convertido en tendencias forzadas y reforzadas por la globalización.

Para el año 2007, el informe GEO 4 hace un balance, a partir de la creación de la Comisión Brundtland y concluye que se ha avanzado en los objetivos propuestos para la gestión ambiental gubernamental en la ciudades y reconoce también que hoy se ha ampliado el espectro de asuntos que se interrelacionan con el medio ambiente y el desarrollo (comercio, desarrollo económico, transferencia de tecnología, políticas de ciencia y educación) y enfatiza en “...la globalización, que relaciona a todos los anteriores, han cobrado aun más importancia para el desarrollo sostenible.” El informe involucra la pobreza como una variable significativa a tener en cuenta y recalca sobre el titánico reto que implica para la gestión ambiental la superación de la pobreza, haciendo especial en énfasis en las ciudades de los países en desarrollo.

Por otra parte, en el libro verde de medio ambiente urbano del MMA (2007), se le otorga a la gestión ambiental una dimensión estratégica a través de la cual se pueden aunar esfuerzos dirigidos al logro de la sostenibilidad y la cohesión social. El documento resalta la importancia de desarrollar instrumentos de planificación que ayuden a la consecución de ciudades sostenibles, así mismo destaca el papel que juegan las políticas en el logro de dicho objetivo y enfatiza en la necesidad de dotar a la gestión urbana de un enfoque integral que permita abordar la problemática de las ciudades desde la complejidad.

Adaptando las recomendaciones del MMA con el fin de hacerlas extensibles más allá de las ciudades mediterráneas, puede decirse que la gestión de la complejidad urbana se fundamenta en:

- Asumir el modelo de ciudad compleja, eficiente y cohesionada socialmente.
- Adoptar un enfoque sistémico de la realidad que permita gestionar la creciente complejidad urbana.
- Promover una organización intergubernamental y transversal que contemple los principios de la apertura, participación, eficacia, responsabilidad y coherencia

- Establecer mecanismos de formación (formal y no formal) y aprendizaje continuos capaces de afrontar un nuevo enfoque

3.4 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, NUEVO ELEMENTO DE ANÁLISIS

El nuevo orden mundial, resultado tanto de la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones¹⁵², como de la *instalación* de la globalización en las economías locales, ha generado serias contradicciones tanto sociopolíticas como ambientales por sus discutibles efectos, entre otros, sobre las relaciones de dependencia – interdependencia entre los Estados – Nación, el papel del Estado y la gobernabilidad local, elementos estos, directamente relacionados con el logro de la sostenibilidad y la aplicabilidad de la gestión ambiental.

Es pertinente anotar que son numerosos los autores¹⁵³ que consideran que la globalización ha erosionado el control y el poder del Estado - Nación y por tanto la gobernabilidad local y la capacidad de éste para formular e implementar políticas públicas, en otras palabras, la globalización ha afectado el sistema político de los Estados – Nación en muchos lugares del planeta.

La globalización económica ha puesto de manifiesto la estrecha relación existente entre el sistema económico, las formas de intervención del Estado y el régimen político, así lo confirma también Jiménez (1998), al afirmar que en el marco del nuevo modelo económico, la sociedad actual asiste a un proceso de “refundación general” en el que las ciencias sociales se caracterizan por un “ausencia de teorías” desde las cuales poder realizar una lectura de la estructura y relaciones de los fenómenos político-sociales.

Ahora bien, sin pretender profundizar en los dominios de las ciencias sociales, se hace indispensable realizar una aproximación teórica a algunos desarrollos de la ciencia política relacionados con conceptos que resultan relevantes en el contexto del presente trabajo.

3.4.1 Disenso Sobre El Origen De La Ciencia Política

Conviene entonces iniciar por decir que sobre la fecha de origen de la Ciencia Política, no hay un verdadero consenso. A pesar de que la política fuera tema central de discusión y reflexión de la filosofía desde la antigüedad con Aristóteles, son varios los autores¹⁵⁴ que afirman que la política como ciencia tiene identidad propia a partir del siglo XX: “El desarrollo del conductismo en la disciplina en la década de 1950 provocó una constante tensión entre los que buscan la "cientificidad" o el positivismo disciplinario (vía la adopción del

¹⁵² Guzmán D, Ricardo. “Globalización, Estado – Nación y Desarrollo: El caso de las políticas públicas en México”. *Revista Austral de ciencias sociales* No.11. Monterrey. 2006. Págs. 25 – 33.

¹⁵³ Sunkel, Castells, Borja, Guzmán, Stiglitz, Ahumada, Conte, Genro, Ramonet, Santos, Dror, Sojo, Sen, y Theys, Isuani, Leff, Jiménez, entre otros.

¹⁵⁴ Jiménez, 1998; Ramírez, 2002 ; Fuentes y Santana, 2005;

método científico) en contra de aquellos que proclamaban la imposibilidad de aplicar criterios científicos a la realidad social¹⁵⁵. Sin embargo, otros autores¹⁵⁶ remontan el nacimiento de la Ciencia Política a 1513 (aproximadamente), fecha en que Maquiavelo termina de escribir su obra *El Príncipe*: “Lo que sí es un consenso general es que *El Príncipe* de Nicolás Maquiavelo es el título del libro con el que inicia la ciencia política moderna”¹⁵⁷.

Desde sus inicios la ciencia política ha sido una disciplina ecléctica que ha recibido aportes teóricos y metodológicos de diferentes ciencias como la filosofía, el derecho, la economía, la sociología, la informática y la biología, entre otras.

La Ciencia Política en su interés por construir “...categorías de análisis y enfoques conceptuales novedosos que permitieran romper con el enfoque jurídico e institucional...”¹⁵⁸ tradicional, ha propuesto en su corta historia varios enfoques teóricos: Análisis del riesgo, sociología de la acción, teoría de las organizaciones, teoría del desorden y el caos, enfoque cibernético y análisis sistémico, que respaldados por autores como Karl Deutsch, Georges Balandier¹⁵⁹, Nicolás Tenzer¹⁶⁰, Tomás Miklos *et. al*¹⁶¹, Michael Crozier, Alejandro Estevez¹⁶², Alain Touraine¹⁶³, Victor Tockman¹⁶⁴, Guillermo Holzman¹⁶⁵, Edgar Jiménez¹⁶⁶, entre otros¹⁶⁷, han ayudado a consolidar la política como una ciencia.

¹⁵⁵ Fuentes, Claudio y Santana, Graciela. “El “boom” de la ciencia política en Chile: escuelas, mercado y tendencias”. *Revista Ciencia Política*. Vol.25. No.1. Santiago. 2005. Págs.16-39. ISSN 0718-090X

¹⁵⁶ Mounin, 1962 ; Préelot, 1964 ; Córdova, 1976.

¹⁵⁷ Zamitiz, Héctor. “Origen y desarrollo de la ciencia política: Temas y problemas”. *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*. Año 6. No 20. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. 1999. Págs. 85 – 122. ISSN: 1405-1435. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/105/10502003.pdf>

¹⁵⁸ Álvarez, Ángel. *Sistemas Políticos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Sf.

Disponible en: Biblioteca virtual.

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?Comunidad=200&Tipo=385&URL=%2fBibliotecaWeb%2fVarios%2fDocumentosHtml%2fsistemas_politicos.htm&Barra=1&DocID=1790

¹⁵⁹ Balandier, Georges. *Teoría del Desorden. La Teoría del Caos y las Ciencias Sociales*. Editorial Gedisa. Barcelona. 1996.

¹⁶⁰ Tenzer, Nicolás. *La sociedad despolitizada*. Buenos Aires. 1992. ISBN: 8475097405

¹⁶¹ Miklos, Tomás; Jiménez, Edgar; Arroyo Margarita. *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político: Instrumentos para la acción*. México. 2008. ISBN-13: 978-968-18-7006-5

¹⁶² Estevez, Alejandro. *¿Está agotado el rol promotor del Estado?* Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública en Santiago de Chile del 18 al 21 de octubre de 2005.

¹⁶³ Touraine, Alain. *El regreso del actor*. Buenos Aires. 1987

¹⁶⁴ Tokman, Víctor. “Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo”. *Revista de la CEPAL*. N° 81. Diciembre 2003.

¹⁶⁵ Holzmán, Guillermo. “El Análisis Riesgo Político”. *Memorias Encuentro iberoamericano de prospectivistas*. Red latinoamericana escenarios y estrategias (EyE). Universidad Autónoma del Carmen. Ciudad del Carmen. Campeche - México. Noviembre 5-7 de 2007. Disponible en: http://www.unacar.mx/contenido/prospectivistas_memorias/clasepa/holzmán_clasepa.pdf (Última revisión 5 - 11- 2008)

¹⁶⁶ Jiménez, Edgar. *Enfoques teóricos para el análisis político*. Instituto Federal Electoral. México D.F. 1998. ISBN: 968-7750-24-3

¹⁶⁷ David De Ferranti, Guillermo Perry, John Williamson, Denes Martos, Naciones Unidas (PNUD), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo.

Según Jiménez, “Las teorías conductistas, el enfoque estructural funcionalista, la teoría de la acción, la teoría de las decisiones, la teoría de las organizaciones o la teoría de la *rational Choice* son algunas de las expresiones de análisis más importantes. Pero, sin duda, fue el análisis de sistemas el insumo que revolucionó a la ciencia política”¹⁶⁸

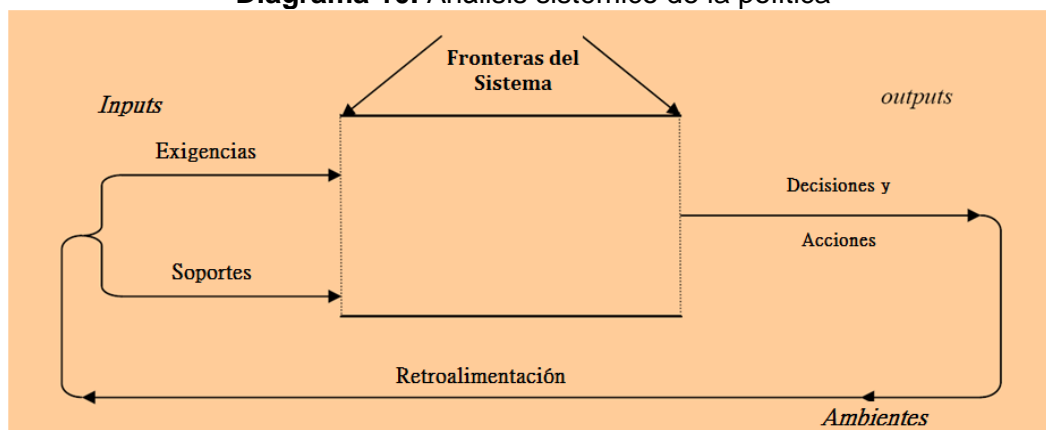
3.4.2. Análisis Sistémico: Enfoque Teórico para el Análisis Político

La ciencia política toma el enfoque de la Teoría General de Sistemas (T.G.S.) para construir la denominada Teoría Política Sistémica, definida como:

*“...el conjunto de proposiciones que, desde la perspectiva de la T.G.S. pretende describir y explicar el comportamiento del sistema político como una globalidad dinámica, que recibe y transforma, a través de distintos procesos políticos, una serie de insumos (inputs) que provienen de sus distintos entornos internos y externos (ambientes intra y extra societales), y los convierte en un conjunto de acciones políticas (outputs). Estas, a su vez, regresan como productos al sistema político, retroalimentándolo y generando nuevas necesidades que pueden convertirse en nuevas demandas y apoyos.”*¹⁶⁹

Para Pierre (2005), la noción de política dentro del análisis sistémico significa, además, “...el conjunto de actividades que se relacionan con la distribución de recursos y ventajas entre los actores sociales”¹⁷⁰. El autor relaciona los inputs con las *exigencias* que el sistema recibe del entorno, es decir, las expectativas y las demandas sociales; el análisis en este caso –dice Pierre– consiste en determinar la naturaleza de esas exigencias, las características de los actores que se movilizan en torno a esas exigencias y por último, la manera en la que la instancia gubernamental recibe esas exigencias y las trata para dar respuesta (diagrama 10).

Diagrama 10. Análisis sistémico de la política



Fuente: Traducido de Pierre L-N, 2005-2006

¹⁶⁸ Jiménez, Edgar. 1998. Óp.cit

¹⁶⁹ Ramírez, Bernardo. *La teoría de sistemas en el análisis del Estado*. Monografía. Universidad de Cartagena. Cartagena. 2002

¹⁷⁰ Pierre, Louis-Naud. Introduction à la science politique. Université Victor Segalen – Bordeaux 2. Faculté des Sciences de l'Homme. Département de Sociologie. Année Universitaire 2005 – 2006.

En cuanto a los outputs, éstos se relacionan con la reacción de la instancia gubernamental a la expresión de las exigencias y a las ofertas de apoyo. Se trata de decisiones y acciones traducidas en forma de *políticas públicas*. Es entonces cuestión de satisfacer las demandas sociales y dar o reforzar los apoyos necesarios para la conservación del *sistema político* (ver diagrama 10).

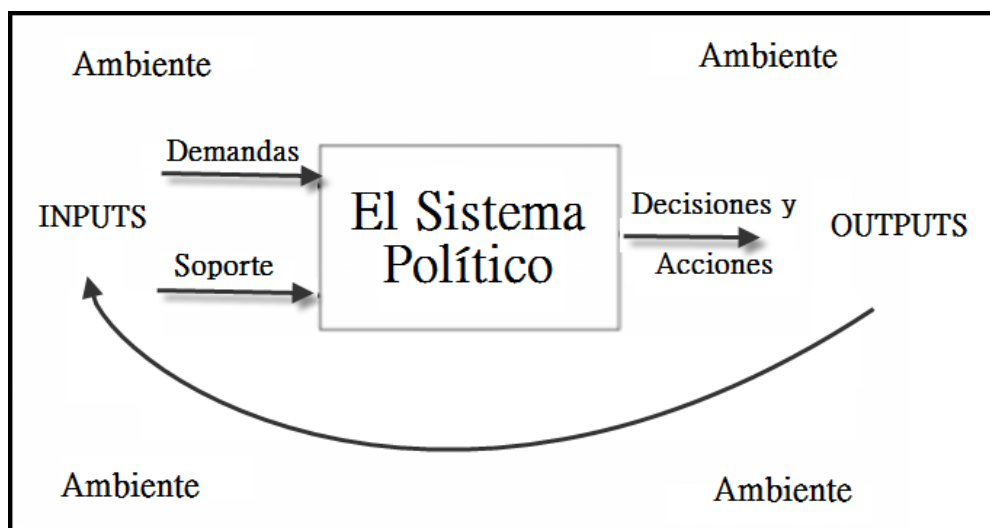
El análisis debe centrarse ahora en la naturaleza de la reacción de la instancia gubernamental en relación con la satisfacción, reactivación, priorización o endurecimiento de las exigencias de los actores sociales.

3.4.2.1 Vertientes del análisis sistémico

- *David Easton*

Basado en la teoría funcionalista y apropiado del enfoque sistémico que le aporta Bertalanffy desde la TGS, Easton formula, a finales de los años sesenta, su *teoría sistémica del comportamiento político*¹⁷¹, desde la cual intenta responder a la pregunta por él formulada y de la cual parten sus análisis: *¿Cómo logran persistir los sistemas políticos en un mundo donde coexisten la estabilidad y el cambio?*¹⁷² La respuesta –a juicio de Easton- permitiría explicar el funcionamiento del *sistema político*; para ello, el autor tiene en cuenta tres consideraciones básicas: el sistema como un todo, interacciones con otros sistemas del entorno y cambios dinámicos del propio sistema. Asumir el enfoque sistémico implica para Easton suponer la estabilidad del sistema como un requisito esencial (diagrama 11).

Diagrama 11. El Sistema Político según Easton



Fuente: Traducido de David Easton, 1965. <http://www.sociologie.u-bordeaux2.fr/formations/fichesdecours/introsciencepolitique.pdf>

Easton, define el sistema político como un conjunto de interacciones “...a través de las cuales los valores se ubican en forma autoritaria, para una

¹⁷¹ Easton, David. *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires. 2004. ISBN: 9789505180271

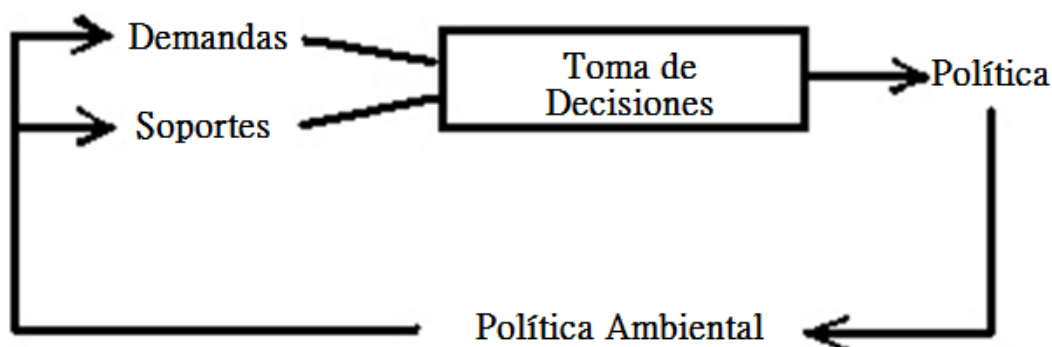
¹⁷² Easton David. *Análisis sistémico de la vida política*. Buenos Aires. 1965

sociedad y por las cuales los miembros son inducidos a aceptarlas como un enlace”, es precisamente esta “asignación autoritaria” lo que caracteriza como político a un sistema. En búsqueda de mayor concreción en su definición, Easton crea los conceptos de sistema parapolítico y sistema político interno.

Para Easton, en la vida política se suceden una serie de procesos mediante los cuales los insumos (inputs) son convertidos en productos (outputs) que son en últimas políticas autoritarias, decisiones y acciones, ver diagrama 11.

Al considerar que la vida política es un sistema de conducta que forma parte de un entorno que ejerce algún grado de influencia (*perturbación*) sobre el propio sistema y provoca por parte de éste una reacción, Easton está afirmando que el sistema político es un sistema abierto y por lo tanto dinámico, capaz de responder a circunstancias particulares del entorno, lo que implica que al interior del sistema existe algún tipo de mecanismo que le permite al sistema manejar las tensiones logrando, a través de su respuesta, un grado de *adaptabilidad* al entorno y por ende de autorregulación de su propia conducta llevándolo, incluso, a la modificación de su propia estructura y de sus objetivos teleológicos, en aras de recobrar su estabilidad, (ver Diagrama 12).

Diagrama 12. Proceso de retroalimentación en el Sistema Político.



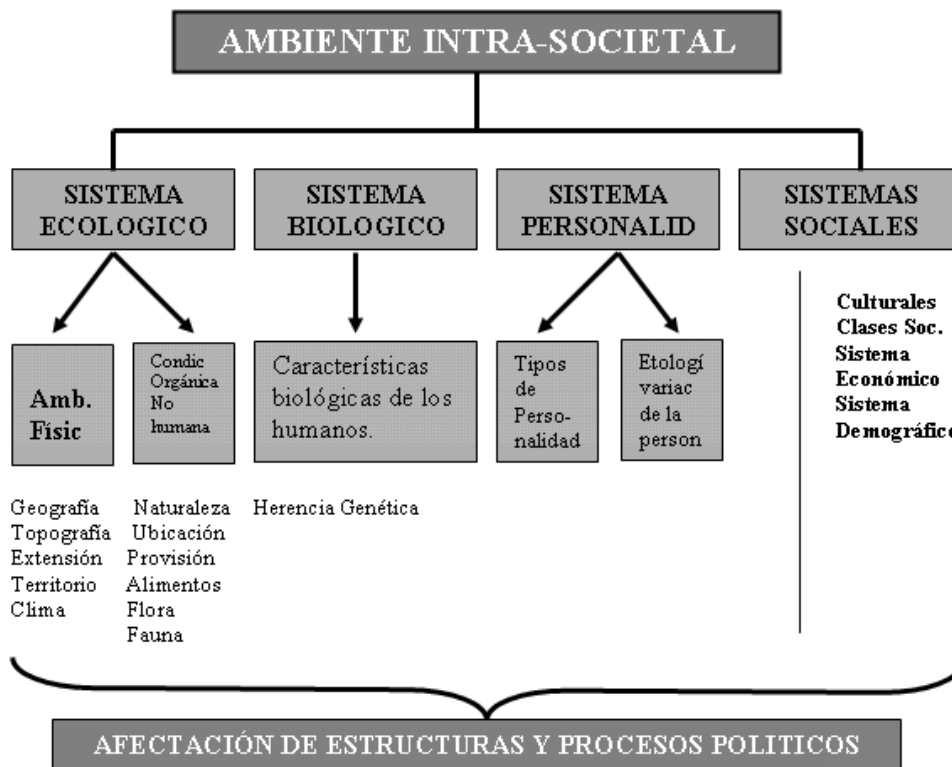
Fuente: Traducido de David Easton, 1979

Refiriéndose a la reacción y adaptabilidad del sistema frente a las tensiones, dice Easton: “Por grave que sea la crisis, las autoridades pueden tomar quizá ciertas decisiones y lograr que sean aceptadas al menos con una frecuencia mínima, de modo que sea posible abordar algunos de los problemas sujetos de ordinario a arreglos políticos...” y reconoce que lo primordial es su capacidad de responder a la tensión.

Easton habla de dos tipos de entornos con los que se relaciona el sistema político, uno intrasocietal (ver Figura 3.), en el que se encontrarían “...una serie de conductas, actitudes, ideas tales como la economía, la cultura, la estructura social las personalidades individuales, las cuales son segmentos funcionales de la sociedad, uno de cuyos componentes es el propio sistema político...”, y otro extrasocietal, conformado por todos los sistemas externos a la sociedad,

conformado por los "...componentes funcionales de la llamada sociedad internacional, supra-sistema del que forma parte toda sociedad individual."

Figura 3. Elementos del Entorno Intrasocietal



Fuente: Bernardo Ramírez del Valle, 2002

Easton es el primero en proponer un análisis totalmente independiente de los ya tradicionales análisis jurídicos y constitucionales conocidos hasta los años cincuenta, su propuesta sistémica permitió una nueva organización de conceptos y la esquematización del análisis cualitativo de la vida política, lo que representó un significativo avance para la ciencia política. Sin embargo, las críticas al modelo no se hicieron esperar. Varios autores opinan que la definición de sistema político es realmente abstracta, al punto de llevar el término a la indefinición.

Otra fuerte crítica realizada al modelo está relacionada con el supuesto de estabilidad que Easton asigna al sistema político ya que –a juicio de sus detractores- introduce un sesgo conservador al esquema, no permite explicar rupturas o conflictos y desprecia los inputs externos que puedan alterar gravemente el sistema (sistema político disfuncional). Sin embargo, con respecto a este último punto, Álvarez afirma que –refiriéndose al enfoque- "...también permite describir procesos de cambio que conducen a perturbaciones tan importantes del sistema político que no conducen a su transformación en un sentido positivo o revolucionario, sino a su deterioro, a la merma severa de sus capacidades e incluso a su desaparición, con lo cual se refuerza la idea de que no necesariamente los cambios políticos radicales son progresistas."

Eugene Meehan opina que la mayor debilidad de la teoría eastoneana radica en que ésta no pretende explicar fenómenos empíricos sino simplemente crear un esquema de conceptos abstractos. Por su parte David Apter, califica el enfoque de sistemas como en extremo complicado y distante de la realidad.

Arnoletto, en su libro *Curso de Teoría Política*, realiza la siguiente crítica a la teoría eastoneana:

“D. Easton permanece, en lo fundamental, muy cerca de la Teoría Sistémica General. A pesar de que su motivación principal es “posibilitar la investigación politológica empírica”, uno de los puntos más débiles de su teoría se relaciona justamente con este punto: su difícil, y a veces imposible, operacionalización. Dos deficiencias recurrentes pueden encontrarse en este aspecto en todo su trabajo:

- 1) Las aplicaciones empíricas de su marco teórico son dejadas por él para ser realizadas en el futuro y, según se infiere, por terceros ajenos a él, que se animen a hacerlo ante las posibilidades que dicho marco teórico ofrece;*
- 2) Formula muchas definiciones, pero ninguna de ellas resulta plenamente operativa. Easton no indica cómo hacerlas operativas en el momento de realizar una investigación empírica. Hasta ahora nadie ha logrado hacer una verdadera “investigación científica empírica sistémica” de orientación cuantitativa, en el campo político.”*

Son varios los autores que, como Álvarez, coinciden en opinar que la propuesta de Easton no es propiamente una teoría política sino que más bien el autor “...aporta un esquema para el análisis que consiste más en un compendio de conceptos y de definiciones de términos nunca antes usados por los politólogos, que en la construcción de una teoría empírica sobre los fenómenos políticos.”

No obstante las críticas a la propuesta de Easton, también son muchos los autores que opinan como Álvarez cuando dice: “Han pasado ya casi cincuenta años desde que David Easton escribió su *The Political System* y casi cuarenta desde que publicó sus dos obras en las que detalló su esquema de análisis (*A framework for Political Analysis* y *A System Analysis of Political Life*) y, desde entonces hasta ahora, es poco lo que se ha avanzado en la construcción de una verdadera teoría sistémica del comportamiento político.”

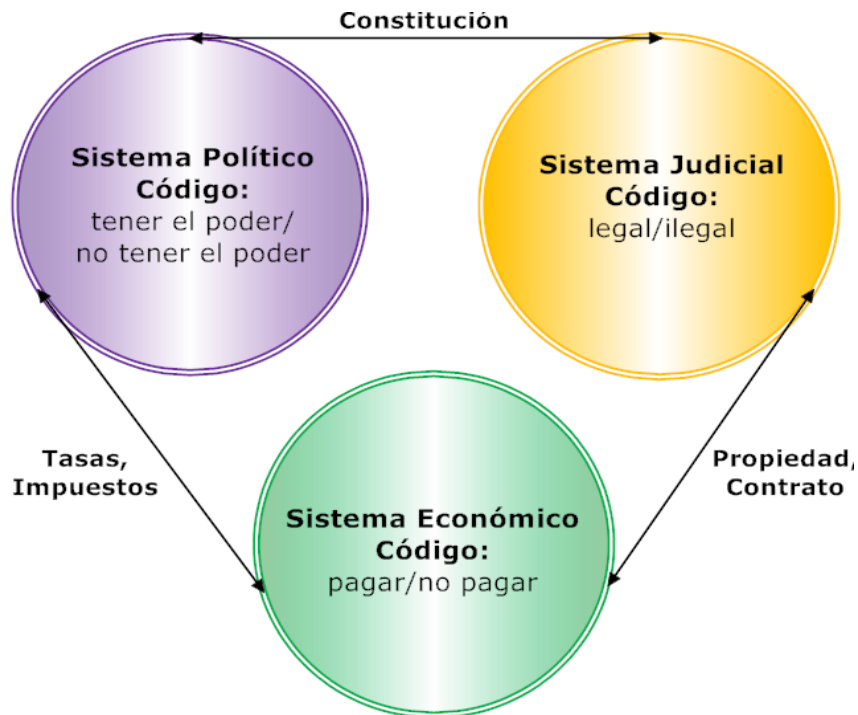
- *Niklas Luhmann*

Este autor difiere de Easton principalmente en la tipificación del sistema político: mientras para Easton es un sistema abierto, para Luhmann es un sistema cerrado (Diagrama 13). Para Luhmann el principal valor y aporte de su teoría radica en que el análisis se centra en las relaciones que establece el sistema con su entorno (ver Figura 4) y no en los componentes del sistema, como se dijo de la teoría eastoneana.

Luhmann busca crear una teoría general de la sociedad y para ello considera las categorías sistema, entorno y complejidad e introduce en el análisis el concepto de riesgo (alto riesgo, umbral de riesgo y umbral de catástrofe) para intentar responder a las dos preguntas que originan su propuesta: ¿Cómo concebimos nuestra sociedad si captamos el riesgo como un problema

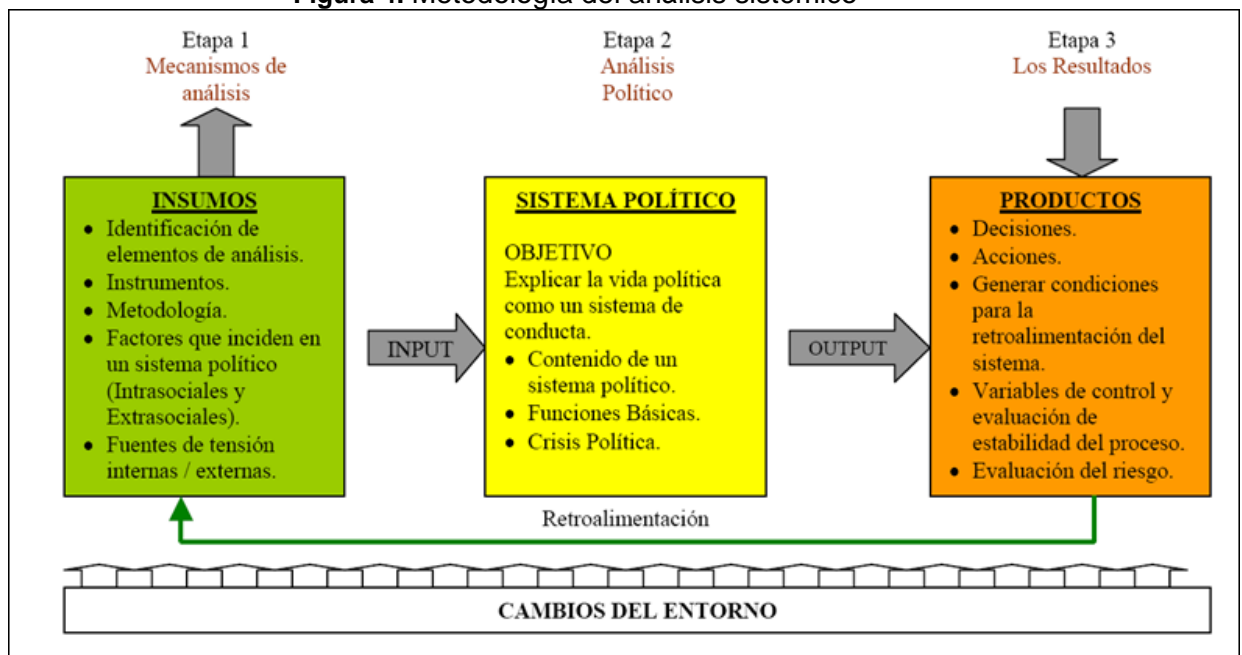
universal que no puede ser evitado ni eludido? ¿Cómo se las arregla la sociedad en la realización de normas de sus operaciones con un futuro sobre el que no se puede saber nada cierto, sino solo algo más o menos probable?

Diagrama 13. Modelo Niklas Luhmann



Fuente: Elaboracion propia con base en el modelo de C.Löser, 2005

Figura 4. Metodología del análisis sistémico



Fuente: Edgar Jimenez, 2007.

Otros aportes al análisis sistémico, desde la teoría funcionalista son los realizados por Gabriel Almond con la Teoría Funcional de la Comunidad Política, conocida también como “de las siete variables” y por Morton Kaplan con la Teoría Funcionalista de las Relaciones Internacionales.

Jiménez (2007) se refiere, en términos generales, al enfoque de sistemas de la siguiente manera: “El enfoque de sistemas plantea que el análisis político debe centrarse en la descripción, explicación y pronóstico de los sistemas políticos a fin de establecer procesos comunes a todos los sistemas políticos.”

En la síntesis del método de análisis sistémico, Jiménez (2007), especifica los insumos, los procesos que se llevan a cabo al interior del sistema político y los productos, ilustra sobre las relaciones del sistema con el entorno y sobre el proceso de feedback del sistema. Jiménez sostiene: “El sistema puede ser dividido en sub-sistemas, de tal forma que la generación de resultados de cada sub-sistema contribuya a la integración del resultado del sistema general. La división del Sistema requiere invariablemente que los sub-sistemas operen de manera coordinada bajo el enfoque INSUMO - RESULTADO para que la suma de esfuerzos (objetivos específicos) contribuya a la generación del resultado global (objetivo general) del sistema.”

Para una mejor comprensión de la metodología del análisis político –dice Jiménez- podemos dividirlo en tres fases importantes:

1. Mecanismos de análisis. (INSUMOS - INPUT)
2. Análisis del sistema político. (PROCESO)
3. Resultados. (PRODUCTO - OUTPUT)

Concluye el mismo autor sobre las tres fases: “Explican las características de la metodología del análisis de sistemas, los instrumentos y las orientaciones del análisis político, así como los factores que inciden en un sistema político.”

3.4.2.2 Sistema político, algunas definiciones

Es pertinente aclarar que la diversidad de propuestas realizadas desde el enfoque sistémico, derivaron en una considerable variedad de definiciones del concepto *sistema político*.

Niklas Luhmann¹⁷³, define el sistema político como un sistema parcial de la sociedad diferenciada por funciones. Su función específica es aportar para la sociedad la capacidad de decidir de una manera colectivamente vinculante. Según este autor, un sistema político se forma, diferencia y alcanza autonomía solo a partir de la “identificabilidad” de un poder capaz de motivar a aceptar decisiones vinculantes. La diferenciación del sistema político permite la concentración y la generalización de las fuentes de poder, sin que con esto la sociedad entera se vuelva dependiente de un poder político central (la

¹⁷³ Corsi, De Giancarlo; Esposito Elena y Baraldi Claudio. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhman*. Anthropos. 1996. Págs. 128 – 130. ISBN 9788476584927

economía, la ciencia, la religión, etc.). Por último, Luhman sostiene que el sistema político de la sociedad mundial comporta la constitución de Estados en todos los territorios: es por tanto internamente diferenciado en Estados territoriales. La segmentación en Estados –dice Luhman- facilita la función de la política.

Para Luhmann, “Los sistemas no sólo se orientan ocasionalmente o por adaptación hacia su entorno, sino de manera estructural, y no podrían existir sin el entorno. Se constituyen y se mantienen a través de la producción y el mantenimiento de una diferencia con respecto al entorno, y utilizan sus límites para regular esta diferencia”¹⁷⁴

En términos generales, se refiere al sistema político como “*el sistema político democrático*. En él, la democracia enfatiza la división de la cúspide del poder gracias al código binario *gobierno/oposición*, el cual permite la reproducción de la comunicación política. Concebido desde esta perspectiva democrática, supera los límites regionales, tiene universalidad temporal y espacial porque crea tiempo con el nivel de las decisiones para la colectividad (políticas).”¹⁷⁵

Jean William Lapierre, lo define como “...el conjunto de procesos de decisiones que conciernen la totalidad de la sociedad global.”¹⁷⁶ Mientras que para Gabriel Almond, un sistema político es “...aquél sistema de interacciones, existente en todas las sociedades independientes, que realiza las funciones de integración y de adaptación (tanto internamente como en relación con otras sociedades) mediante el empleo, o la amenaza de empleo, de una coacción física más o menos legítima.”¹⁷⁷. Para este autor, analizar comparativamente las estructuras y las funciones de los sistemas políticos requería de:

*“...nuevos conceptos como “cultura” o “subcultura” políticas, sabiendo que con ello el análisis pasaría de la descripción del funcionamiento de las instituciones a la explicación de la modalidad de los comportamientos de los individuos: cómo interpretan las reglas políticas, o qué valores o inclinaciones tienen hacia la política, para ver finalmente si estas orientaciones eran compatibles y funcionales respecto de una democracia competitiva moderna y estable frente a la velocidad de los cambios.”*¹⁷⁸

Karl Deutsch, desde la teoría cibernética define el sistema político como “...un conjunto capaz de autodirigirse a partir de la información que recibe del entorno con el cual interactúa a través de flujos (entradas y salidas)”¹⁷⁹.

¹⁷⁴ Luhmann, Niklas. *Sociedad y Sistema: La ambición de la teoría*. Barcelona. 1990. Pág. 50. ISBN: 9788475095783

¹⁷⁵ Eslava, Julia y Puente, Carlos Arturo. *Análisis de las políticas públicas: una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales*. Cendex. Bogotá. 2003.

¹⁷⁶ Lapierre, Jean W. *El análisis de los sistemas políticos*. Barcelona. 1976

¹⁷⁷ Almond, Gabriel ; Powell, Bingham y Mairey Françoise. *Analyse comparée des systèmes politiques : Une théorie nouvelle*. 1972.

¹⁷⁸ D'Alessandro, Martín. “El aporte de Gabriel Almond a la ciencia política”. *Revista Memoriales*. Sociedad Argentina de Analisis Politico. Buenos Aires. Sf. Disponible en: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-revista/memoriales/Almond-Memorial.pdf>

¹⁷⁹ Deutsch, Karl. *Los nervios del gobierno*. México, FCE, 1985

Maurice Duverger, en su libro titulado *Institutions politiques et droit constitutionnel: Les Grands Systèmes Politiques*, lo define como "...el conjunto del sistema social estudiado en sus aspectos políticos."¹⁸⁰

Por su parte Kaplan basa su definición de sistema político en el concepto de *soberanía*: "El sistema político moderno se caracteriza por el hecho de que sus reglas especifican el ámbito de jurisdicción de todas las restantes unidades de decisión y establecen métodos para resolver los conflictos de jurisdicción"¹⁸¹

Para Alvarez, un sistema político "...es el conjunto de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad, comportamientos, creencias, normas, actitudes y valores que mantienen o subvierten el orden del que resulta una determinada y, por lo general, desigual y conflictiva distribución de utilidades."

3.4.3 Las Políticas Ambientales Como Instrumento de Gestión.

La Cumbre de Río 92, podría decirse, es el punto de inflexión para las decisiones, en lo que a políticas ambientales se refiere. El incremento en las iniciativas por parte de las administraciones subnacionales y locales fue evidente. El interés por legislar alrededor del tema ambiental para controlar el uso y acceso a los recursos naturales de las naciones estuvo al orden del día. La multiplicidad de esfuerzos encausados por ejemplo, a la aplicación de programas como la Agenda 21, buscó articularse, a las políticas ambientales nacionales y locales y en algunos casos a otras políticas y estrategias de desarrollo nacionales.

Efectivamente, la reunión celebrada en Río de Janeiro en 1992 tuvo gran incidencia en la formulación y difusión de las políticas ambientales a nivel global, regional y local. Sin embargo, es justo reconocer que la evolución de dichas políticas ha sido una constante a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972, así lo muestra el interesante análisis realizado por el PNUMA en el capítulo número dos (Estado del medio ambiente y medidas normativas: 1972-2002) del informe GEO 3 publicado en el año 2002. Dicho informe, enfatiza en la integración entre el estado del medio ambiente y las políticas, y asimismo:

"Intenta analizar las políticas (respuestas sociales) relativas a cuestiones ambientales específicas, tanto de manera retrospectiva como anticipatoria, mostrando los efectos positivos y negativos de tales políticas para el medio ambiente, la manera por la que este último puede guiar a las políticas, (...) las repercusiones de las políticas sectoriales públicas y privadas, así como de las políticas regionales y mundiales, con inclusión de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente".

¹⁸⁰ Duverger, Maurice. *Institutions politiques et droit constitutionnel. Les Grands Systèmes Politiques*. Tomo I. PFU. Paris. 1971.

¹⁸¹ Arnoletto, Eduardo. *Curso de Teoría Política*. 2007. ISBN-13: 978-84-690-7905-8 Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007b/300/

El informe también resalta las responsabilidades que debió asumir NU en el nivel regional en lo relacionado con las políticas ambientales en el contexto de la gobernabilidad: "...se reforzaba el papel desempeñado por el nivel regional, asignándole, por ejemplo, nuevas tareas a las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas y estableciendo un proceso de preparación regional para la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS)."

Derivado de Río 92 está también el considerable incremento, en número, de "partes" no gubernamentales implicadas e interesadas en los procesos de gobernabilidad ambiental, tanto a nivel global como a nivel local, unas más comprometidas que otras, unas más capacitadas que otras y algunas con más injerencia en lo local desde lo global. En este sentido, el informe GEO 4 resalta en 2007, el protagónico papel que ha tenido, en el campo de la política ambiental a nivel internacional, las Naciones Unidas: "Los principales agentes a nivel internacional con respecto a la gestión del medio ambiente, el desarrollo y sus interrelaciones son Naciones Unidas", haciendo referencia a acuerdos multilaterales, normas medio ambientales, comercio, economía y otros campos relacionados con el tema, donde la intervención de NU ha sido decisiva para la toma de decisiones por parte de los estados.

Otros actores, además del sector privado, que manifiestan su interés en la temática ambiental, principalmente a partir de Río 92, son los organismos científicos y de investigación y la sociedad civil. Precisamente refiriéndose a la diversidad de actores ahora motivados por los asuntos de políticas y gestión ambiental, el mismo informe destaca: "...desempeñan también un papel importante y su acción ha sido fundamental para incorporar el medio ambiente al desarrollo. La necesidad de coordinación y cooperación institucional es cada vez más imperiosa, dada la gran fragmentación de la estructura política internacional en materia de medio ambiente y la existencia de problemas similares en la política de desarrollo."

Ahora, si bien es cierto que las políticas ambientales promovidas desde las instituciones internacionales han sido un valioso instrumento de la gestión, también es cierto que su implementación en las ciudades de los países del sur, particularmente en los de América Latina, ha tenido serios inconvenientes, prueba de ello es la afirmación hecha por el PNUMA y recogida en el informe GEO 3, en la que se admite:

"Las políticas económicas que predominaron en la región durante los años ochenta dificultaron la introducción de medidas ambientales, ya que se puso un límite al gasto social en los servicios básicos y sanitarios. Aunque los años noventa estuvieron marcados por la continuación o persistencia de los problemas ambientales típicos de la pobreza y la conformación de grandes ciudades, la década también presencié la introducción de varios cambios positivos, entre los que se encuentran una mayor participación ciudadana y el establecimiento de redes de cooperación pública y privada que defienden el medio ambiente y promueven la educación ambiental. Estos cambios contradicen los catastróficos pronósticos sobre el estado del medio ambiente que se hicieron en los años setenta (...) No obstante, se necesita de manera apremiante una evolución sustantiva que, partiendo de una administración sectorial y fragmentada de las ciudades, llegue a un esquema de políticas y

estrategias urbanas globales y multisectoriales (en el plano nacional) en el que los asuntos ambientales se integren en todas las dimensiones de la administración urbana”.

La anterior afirmación es extremadamente preocupante, teniendo en cuenta la marcada tendencia a la urbanización en Latinoamérica y representa un serio llamado de atención y una invitación a la región a repensar las políticas ambientales, tanto en su espíritu como en las estrategias utilizadas hasta ahora para su formulación e implementación, pero esta campana de alerta puede ser aprovechada también como un espacio propiciador, posibilitador y re-creador de cambios; es claro que algo no está bien en este modelo de políticas ambientales, la afirmación de UN es la demostración indiscutible de la necesidad de realizar un ajuste o adaptación de las políticas ambientales al contexto local; las políticas internacionales, así como las tecnologías importadas o impuestas (en algunos casos), requieren de estudios y evaluaciones de sus posibles impactos (sociales, culturales, ecológicos y económicos,) en el contexto local, lo que “daría luces” sobre la pertinencia, alcances y viabilidad de su aplicación, información mínima necesaria para la toma de decisiones por parte de los gobiernos locales.

En este contexto, *lo local* se torna relevante como estrategia para la sostenibilidad, ya que, como dice José de Sousa Silva:

*“...“lo relevante” no emerge de diseños globales cuyo universalismo subalterniza el contextualismo imprescindible de las experiencias y saberes locales (...) El que deja de aprender es un candidato a la extinción, porque pierde la sabiduría imprescindible para su sostenibilidad, que depende de la **coherencia** de su forma de vivir y del grado de su **correspondencia** con el contexto—lugar—donde vivimos, del cual dependemos, el cual cambiamos y donde somos (o no) relevantes.”¹⁸²*

*Aprender inventando desde “lo local” -para no- perecer imitando desde “lo global”, parece ser la alternativa... Por esta misma senda transitan no pocos pensadores, cada vez más convencidos de que es urgente encontrar un espacio conceptual para el diálogo entre lo global y lo local; un espacio donde lo local *exista* y sea relevante, a pesar de lo global, un lugar donde lo singular y la diversidad sean un valor agregado para el dialogo. Ese espacio, considerado por un creciente número de autores como conciliador y reivindicatorio del derecho a la diferencia de los pueblos y sus comunidades, se denomina *glocalización*¹⁸³.*

¹⁸² Souza Silva, José de. *Aprender inventando desde “lo local” o perecer imitando desde “lo global”*. Disponible en: <http://www.geocities.com/luisginocchio>

¹⁸³ El término nace en Japón (dochakuk), en la década de 1980. Su connotación inicial fue puramente económica pero luego su uso se extendió a otros ámbitos, especialmente el cultural. Son varias las fuentes bibliográficas que asocian a Ulrich Beck con el origen del término. Son varios los autores que han realizado la tarea de socializar el termino, entre ellos Roland Robertson, su obra más conocida en este tema es *Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad*, contenido en *Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización*.

3.4.4 Glocalización De Las Políticas Ambientales: Requisito Para La Gestión Local

“Veo aquí en acción «el crimen perfecto», que sustituye progresivamente las economías «reales» (en los términos de Baudrillard), locales, por la economía global bajo el régimen de la equivalencia general, como un verdadero exterminio de la experiencia de la alteridad. Identidades virtuales, programadas y producidas en escala mundial y difundidas mediáticamente secuestran y toman el lugar de las formas históricas de «ser otro»”¹⁸⁴

En búsqueda del objetivo común de la sostenibilidad es necesario pasar de las buenas intenciones a las acciones.

La complejidad de los problemas ambientales actuales demandan acciones inmediatas en los diferentes niveles territoriales (global, regional y local), pero estas acciones no pueden seguir siendo prácticas sectoriales aisladas ni descontextualizadas de la realidad territorial, para ello es necesario diseñar estrategias conjuntas Norte – Sur, máxime cuando gran parte de las políticas ambientales promovidas desde las instituciones internacionales han demostrado ser inoperantes en los países en desarrollo.

Los diferentes informes elaborados por NU e incluso, por el propio BM han demostrado que los efectos negativos de la globalización económica se han reflejado con más intensidad en los países del sur, obligando a los estados a privilegiar las acciones económicas¹⁸⁵ sobre las socioambientales; en esta lucha por la sobrevivencia las dimensiones social, cultural, ambiental y política de los pueblos se han visto afectadas; la realidad demuestra que las políticas venidas desde los países del norte para dar solución a los problemas del sur no han funcionado¹⁸⁶, pese a los esfuerzos realizados por los países del sur para cumplir con las estrategias propuestas por dichas instituciones.

Para el caso latinoamericano, NU reconoce en GEO 4 que la participación de la región en acuerdos ambientales multilaterales globales (AMM), ha sido en términos generales elevada y que en la mayoría de los países durante los últimos 15 años se han creado instituciones gubernamentales dedicadas a asuntos ambientales. Sin embargo, apunta la institución, “...el perfil y los presupuestos de las instituciones ambientales a menudo son inferiores a los de otros ministerios o departamentos, que hasta ahora han fracasado en el momento de integrar los criterios ambientales.”

¹⁸⁴ Segato, Rita. “Identidades políticas y alteridades históricas. Una crítica a las certezas del pluralismo global”. *Anuário antropológico* 97. Universidade de Brasília. Instituto de Ciências Sociais. Depto de Antropologia. Río de Janeiro. 1999

¹⁸⁵ Vargas, José. “Hacia un nuevo diseño de gobernabilidad glocal postnacional”. *Revista de ciencias sociales. Politika*. Universidad del País Vasco. No 1. Bilbao. 2005. Págs. 79 - 97. ISSN: 1885-9488. Disponible en:

http://bilbaoglocal.org/politika_rcs/bi/cas/politika.org.es_n1_vargas.pdf

¹⁸⁶ Concepción, Luis Enrique. 2005. Óp.cit.

Entre los problemas identificados por Naciones Unidas en 2007 para la región de América Latina, está el de la gobernabilidad ambiental: "...es un tema complicado, ya que el medio ambiente no ha recibido todavía el estatus de gran prioridad que requiere" En realidad éste hallazgo no debería sorprender a nadie, por dos motivos principalmente: la globalización y el contexto socioeconómico de la región. Si bien es cierto que, como se abordó en este mismo capítulo (3.2.3), son causa y consecuencia respectivamente, para este caso se hace conveniente tratarlos independientemente.

Contexto socioeconómico: Los niveles de pobreza de la región obligan a los estados a priorizar los asuntos relacionados con la economía (comercio internacional, desempleo, disminución del gasto público¹⁸⁷) sobre los ambientales, incluso, sobre los asuntos de carácter social (salud, educación, vivienda, crecimiento poblacional, etc.), para poder responder con los compromisos económicos adquiridos con la banca internacional (prestamos "blandos" y pago de deuda externa).

Globalización¹⁸⁸: Las reglas de juego de la economía mundial, instaladas en economías frágiles, poco evolucionadas y donde el sector primario es la principal fuente de crecimiento del PIB, presionan a los estados a aceptar imposiciones de la banca internacional¹⁸⁹, aun en detrimento de su propia autonomía¹⁹⁰ y el consecuente debilitamiento de la gobernabilidad local: "Debido a que los procesos de globalización impulsados debilitan la integración económica interna, se pierde la capacidad para armonizar los intereses sociales conflictivos y por tanto, para mantener la cohesión social de los estados nacionales."¹⁹¹

La anterior argumentación justifica la discusión teórica sobre la pertinencia de la glocalización como espacio de validación de la acción local.

Robertson (2003), en su artículo titulado *Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad*, realiza una extensa disertación a cerca de la necesidad de introducir "con firmeza" en la teoría social el concepto de glocalización como resultado de diversas consideraciones que se mueven en la temporalidad (modernidad – posmodernidad) de las diferentes interpretaciones del propio término en relación con el concepto globalización como su opuesto.

A juicio de Robertson, iniciar la discusión sobre glocalización implica, ante todo, desmitificar lo local y darle su justa medida a lo global. Así mismo llama la atención sobre los riesgos que conlleva la utilización del término glocalización, tanto en el sentido comercial como en el cultural. En cuanto al primero, dice

¹⁸⁷ Fung, A. y E. O. "Wright. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance". *Politics and Society*. No 29. 1. 2001. Págs 5-41.

¹⁸⁸ Concepción, Luis Enrique. 2005. Óp. cit.

¹⁸⁹ Stiglitz, Joseph. "Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy and Economic Advice". *Annual World Bank Conference on Development Economics*. World Bank. Washington, D.C. 1999. ISBN 0-8213-4321-1

¹⁹⁰ Giddens. 1999. Óp. cit.

¹⁹¹ Vargas, José. 2005. Págs. Óp. cit.

que el micromarketing¹⁹² del término está fundamentado en el capitalismo bajo el slogan “la diferencia vende”, al respecto el autor asegura que “...lo local no es visto, al menos desde un punto de vista analítico o interpretativo, como contrapunto de lo global. De hecho, lo local puede ser considerado, con algunas reservas, como un aspecto de la globalización.”

La discusión teórica realizada por Robertson lo lleva a reivindicar el uso del término glocalización basándose en los siguientes argumentos:

- La utilización del concepto “Glocalización” tiene la ventaja de tomar en cuenta tanto las cuestiones espaciales como las temporales.
- La forma de globalización se reconfigura en la actualidad de manera reflexiva, de tal modo que acaba haciendo de los proyectos de glocalización el rasgo constitutivo de la globalización contemporánea.

Otros autores como Mohan y Stokke (2000) y Gaventa (2001), coinciden con Robertson en la necesidad de examinar cuidadosamente el uso que se hace del concepto de *lo local*, sabiendo que tanto la participación como la gobernabilidad son elementos estructurales de dicho concepto; en este punto – asegura Gaventa- que *lo local* está siendo utilizado por actores no locales para validar agendas internacionales neo-liberales, es decir que “lo local” está siendo usado como estrategia de micromarketing por los actores económicos de la globalización:

“Las ideas de participación y gobernanza local son promovidas cada vez más no sólo por la Fundación Ford y sus donatarios, sino también por otros actores, incluyendo por ejemplo el Banco Mundial en su reciente Informe del Desarrollo Mundial, el PNUD, la AID en los EE.UU. y muchos otros. Pero así como los conceptos de participación local están siendo posicionados en el discurso del desarrollo, también están siendo utilizados para apoyar y justificar una variedad de agendas y programas, que van desde la consolidación de poderes centrales, pasando por el apoyo a las políticas agendas neo-liberales y los ajustes estructurales, hasta la promoción de nociones más progresistas de desarrollo y construcción de democracia.”¹⁹³

En realidad, parece haber un consenso en la necesidad de fortalecer el espacio local frente a los embates de la globalización, de hecho, Mohan y Stokke (2000) proponen explícitamente *lo local* como una forma de estrategia política contrahegemónica: “We argue that, by focusing so heavily on 'the local', the see manifestations tend to underplay both local inequalities and power relations as well as national and transnational economic and political forces. Following from this, we advocate a stronger emphasis on the politics of the local, ie on the political use of 'the local' by hegemonic and counter-hegemonic interests.”¹⁹⁴

¹⁹² Robertson la define como la adaptación y propaganda de las mercancías y de los servicios con una base global o cuasi- global hacia mercados locales y particulares crecientemente diferenciados.

¹⁹³ Gaventa, John. Hacia una Gestión Participativa de los Asuntos Públicos Locales: Seis Propuestas para la Discusión. Instituto de Estudios para el Desarrollo. Universidad de Sussex. Inglaterra. 2001.

http://www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/Six_Propositions_Spanish_Transl.pdf

¹⁹⁴ Mohan, Giles y Stokke, K. Participatory development and empowerment: the dangers of

Otra clara postura contrahegemónica reivindicando lo local, desde la perspectiva ambiental, la presenta Leff (2002), al advertir sobre los alcances del conocido slogan “pensar globalmente y actuar localmente”, promovido desde las instituciones internacionales como parte del discurso del desarrollo sostenible, al respecto dice el autor:

“...ha sido en realidad una artimaña para generar un pensamiento único sobre “nuestro futuro común”; ante los retos del desarrollo sustentable alternativo, induce en las culturas locales un pensamiento global que no es otro que el discurso economicista del crecimiento sostenible, cuando el reto de la sustentabilidad es pensar las singularidades locales y construir una racionalidad capaz de integrar sus diferencias, asumiendo su inconmensurabilidad, su relatividad y su incertidumbre.”

Son numerosos los autores¹⁹⁵ que consideran indispensable el posicionamiento político del concepto glocalización como una forma de sentar las bases para nuevas prácticas de ciudadanía global. Fals Borda (2003), ve en la glocalización “...un interesante enfoque alternativo para el qué hacer, que también es mundial; pero desde el lado opuesto en la estructura social y territorial para buscar la emancipación de los pueblos, algo que puede equilibrar las fuerzas monopólicas y opresoras de Occidente.” Desde su punto de vista la glocalización cultural, económica y política es no solo la forma de hacer la lucha desde abajo sino también el signo más evidente de resistencia a los efectos negativos de la globalización.

Una de esas fuerzas de resistencia a las que hace referencia Fals Borda está representada por la identidad colectiva y la cultura cohesionadora que surge entre los pueblos y su territorio. En este sentido José Mora, en su artículo *Globalización y “glocalización” frente al debate Postmoderno*, interpreta la glocalización como el espacio en el que se intenta fusionar la cultura global con las culturas regionales y locales, como desafío a la globalización, entendida esta como “...expresión del proyecto de la Modernidad cultural” y en este intento el concepto de lo local toma dimensiones territoriales espaciales y especiales; espaciales por ser justamente en lo local donde el territorio¹⁹⁶ se concreta física, social y culturalmente y donde la economía se disputa el poder, y especiales porque en lo local es *el lugar* donde se espera ocurra el cambio del paradigma del actual desarrollo económico hacia un desarrollo más humano.

En el empeño por la territorialización de lo local, la gobernabilidad es un tema que se torna estratégico y neurálgico a la vez, ya que, como dice Vargas (2005), “La globalización dinamiza y complica los arreglos de identidades culturales, reconfigura la geografía de los territorios y reinventa la

Localism. Third World Quarterly. Vol. 21. N° 2. 2000. Págs.: 247-268. ISSN: 0143-6597

¹⁹⁵ Milton Santos, Orlando Fals Borda, Arturo Escobar, Boaventura de Sousa Santos, José de Souza Silva, Alberto Acosta, Edgar Moncayo, Enrique Leff, Eduardo Galeano, entre otros.

¹⁹⁶ Entendido *el territorio* como “...*el lugar* donde la sustentabilidad se enraiza en bases ecológicas e identidades culturales. Es el espacio social donde los actores sociales ejercen su poder para controlar la degradación ambiental y para movilizar potenciales ambientales en proyectos autogestionarios generados para satisfacer necesidades, aspiraciones y deseos de los pueblos, que la globalización económica no puede cumplir.” (Leff, 2002)

governabilidad. Las fronteras territoriales de los Estados nación son derribadas por los inminentes procesos de globalización, haciendo casi imposible mantener su autonomía y soberanía sobre sus propias instituciones...”¹⁹⁷, por tanto, la legitimidad de la autoridad y de la acción política, la autonomía del gobierno y la participación de la comunidad son principios a los que los pueblos no pueden renunciar. Por esta misma vía de pensamiento transita Leff (2002), cuando afirma:

“Una nueva política del lugar y de la diferencia está siendo construida a partir del sentido del tiempo en las luchas actuales por la identidad, por la autonomía y por el territorio. Lo que subyace al clamor por el reconocimiento de los derechos a la supervivencia, a la diversidad cultural y la calidad de vida de los pueblos, es una política del ser; es una política del devenir y la transformación, que valoriza el significado de la utopía como el derecho de cada individuo y cada comunidad para forjar su propio futuro”

La gobernabilidad es entonces un atributo del sistema social sobre el que se sustenta la capacidad política del Estado, y su sostenibilidad depende, según Saldomano (2002) de “la capacidad de generar políticas, instituciones y arreglos sociales con impactos en las condiciones estructurales”, así como de “la fortaleza relativa de actores e instituciones nacionales y de la voluntad política de gobierno”.

Por su parte Borja y Castells (1997), proponen la glocalización como un concepto articulador de la dimensión global y local que se aplica tanto a la economía como a la cultura. Los autores hacen énfasis en la ciudad como medio económico para optimizar las sinergias. En este orden de ideas, la ciudad se configura como el lugar de lo glocal, donde el papel “...gestor-coordinador- promotor de los gobiernos locales para la implementación de políticas...” concretiza y viabiliza la gobernabilidad local con identidad propia frente a los referentes globales.

Borja y Castells reconocen en los “...continuos y diversos desajustes entre las autoridades locales y los organismos internacionales...” una de las principales dificultades para el proceso de glocalización; esto es particularmente cierto en el campo de las políticas ambientales y su gestión local, donde los intereses y directrices internacionales no parecen coincidir con las necesidades reales e inmediatas del contexto local -este fenómeno es innegable en regiones del tercer mundo como América latina-, por tanto, se hace urgente la glocalización de las políticas ambientales como requisito indispensable para la gestión local.

En este sentido, es inaplazable para los gobiernos locales una revisión de las políticas ambientales internacionales, si lo que se busca es en realidad mejorar la calidad de vida de sus habitantes a través de políticas públicas de sostenibilidad.

Teniendo como marco de referencia el informe GEO 4 (2007), puede decirse que entre los principales asuntos a tener en cuenta para la región Latinoamericana, de cara a la glocalización de las políticas ambientales

¹⁹⁷ Vargas. 2005. Óp. cit. Pág. 82

internacionales, están el buen gobierno y la planificación territorial, la migración campo – ciudad y el consecuente desarrollo de desigualdades sociales y espaciales, la limitada capacidad institucional para poner en práctica leyes y normas ambientales, debilidad en la formulación de políticas intersectoriales acordes a la realidad nacional y local articuladas intersectorialmente a los planes, programas y proyectos relacionados con la gestión local, esto con especial énfasis cuando se trata de los centros urbanos y la urgencia de priorizar el capital natural (tanto recursos naturales como servicios que ofrecidos por el medio ambiente) por ser estos la base física para las actividades económicas y sociales.

Naciones Unidas, recomienda para una política eficaz en materia de medio ambiente a nivel local, tener en cuenta el buen funcionamiento de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, la participación de todos los actores involucrados (Estado, sociedad civil y sector privado), proteger vía normativa los recursos ambientales y los derechos de las comunidades, inversión en tecnología limpia e implementación de sistemas de gestión ambiental por parte de la industria.

Lo anteriormente expuesto adquiere sentido en la medida en que, efectivamente, las políticas públicas ambientales estén directamente articuladas a otras políticas públicas sectoriales cuyo objetivo integral sea el mismo: el logro de la sostenibilidad; para ello es necesario que tanto los principios generales que inspiraron dichas políticas como los mecanismos y estrategias que se utilicen para su implementación, encuadren en el marco institucional territorial (global, regional, nacional – local) correspondiente y cuenten con los instrumentos de política necesarios para hacerlas viables en el contexto local, haciendo especial énfasis en las ciudades.

En síntesis, la clave para el éxito y posicionamiento político de la glocalización, parece ser entonces, la que propone de Sousa Santos: “localizarnos globalizados” y “globalismos localizados”, para así poder, como aconseja Herrero Mitjans (2005), “pensar localmente para actuar globalmente”.

4. CAPITULO 4: MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACION

4.1 INTRODUCCION

Esta investigación estuvo enmarcada en un amplio conjunto de teorías¹⁹⁸ que convergen todas en el tema estudiado y por ello, facilitaron la interpretación de los resultados, aportaron valiosos elementos para el análisis comparativo y posibilitaron la identificación de tendencias de los procesos y fenómenos estudiados. Sin embargo, es pertinente aclarar que, dado que el método de análisis utilizado para ésta investigación está fundamentado en la ciencia posnormal, se ha dado especial importancia a este apartado en el presente capítulo.

Los conceptos relacionados, directa e indirectamente, con la investigación objeto de estudio son numerosos, en su mayoría ampliamente documentados¹⁹⁹ y algunos de ellos, puntos álgidos de debate académico que han logrado generar amores y desamores entre los diferentes autores y estudiosos del tema; por lo tanto, los elementos teóricos y conceptuales aquí trabajados, fueron los seleccionados y utilizados por la autora como referentes para el desarrollo de esta investigación, por considerarlos los más ajustados a las realidades y particularidades de las ciudades objeto de éste estudio.

4.2 LA CIENCIA POSNORMAL COMO ESTRATEGIA PARA ABORDAR LA COMPLEJIDAD

“Hay un sentimiento creciente en numerosos sectores de que la ciencia no está respondiendo adecuadamente a los desafíos de nuestro tiempo, especialmente a aquellos que nos plantea la búsqueda de un desarrollo sostenible”, esta aseveración realizada por Gallopín, Funtowicz, O'Connor y Ravetz en el año 2000, es cada vez más aceptada en los diversos círculos científicos. La evidencia de la complejidad, el riesgo, la incertidumbre y la incapacidad de la ciencia normal para dar respuestas a problemas ambientales que demandan soluciones urgentes, es el origen de nuevas reflexiones en torno a la función y a la manera de hacer ciencia hoy: “El desafío de centrarse en los vínculos entre los sistemas sociales, políticos, económicos, biológicos, físicos, químicos y geológicos es considerado un imperativo de nuestro tiempo. Se buscan explicaciones dinámicas de cruces sistémicos ahí donde antes predominaban modelos estáticos y reduccionistas...”²⁰⁰

¹⁹⁸ Ciencia Post-normal, Globalización, Gobernabilidad, Sostenibilidad, Democracia y Participación Ciudadana.

¹⁹⁹ N. U, CEPAL, B. M, UCCI, CLACSO, Funtowicz, Ravetz, Ángel Maya, Borja, Castell, Jordán, Fernández, Allen, Segre, Ossenbrügge, Jacobi, Rolnik, Ziccardi, Martínez Alier, Ruiz de S, Figueroa, entre otros.

²⁰⁰ Gallopín, G; Funtowicz, S; O'Connor, M y Ravetz, J. Una ciencia para el siglo XXI: del contrato social al núcleo científico. 2000. Disponible en: <http://www.oei.es/salactsi/gallopín.pdf>

Las actuales circunstancias globales ponen de manifiesto la necesidad urgente de establecer una nueva relación entre ciencia y sociedad que facilite la cooperación científica, la investigación interdisciplinaria, la democratización del conocimiento y el diálogo de saberes a través de la relación entre el conocimiento científico moderno y los conocimientos tradicionales (Gallopín *et al*, 2000).

Como respuesta a ésta necesidad surge, en el contexto de la economía ecológica, la llamada ciencia post-normal. Funtowicz y Ravetz, creadores de esta nueva propuesta, sostienen -con respecto a los cambios en la ciencia- que estas no han sido independientes de los procesos históricos en el campo económico, tecnológico, social, cultural y medioambiental: “Los cambios reflejan e influyen en la práctica social y en la imagen pública de la ciencia y el problema de la “garantía de calidad” de la perspectiva y de la investigación científica. Como respuesta a la necesidad de criterios socialmente relevantes que garanticen la calidad ha surgido la propuesta de una "ciencia posnormal.”²⁰¹

“La gestión de los sistemas naturales complejos como si se tratara de simples ejercicios científicos nos ha llevado a nuestra actual mezcla de triunfo y de peligro.” A pesar de la anterior crítica Funtowicz y Ravetz (1999), sostienen que el enfoque de la ciencia posnormal no debe ser interpretado como un ataque a los expertos acreditados en la ciencia normal, sino más bien como una ayuda para interpretar la naturaleza de los problemas actuales.

Para un mejor entendimiento de ésta propuesta, a continuación se presentan varias de las definiciones de ciencia posnormal, disponibles en la cada vez más abundante bibliografía sobre el tema y posteriormente se relacionan cuatro elementos claves para la fundamentación de ésta ciencia (riesgo, incertidumbre, complejidad y democratización del conocimiento).

4.2.1 Definición

La ciencia posnormal, conocida como la ciencia con la gente, reúne en sus postulados tanto el enfoque sistémico como el humanístico y propone el dialogo de saberes como la forma más efectiva de democratizar el conocimiento y en ésta vía, plantea la necesidad de ampliar la comunidad de evaluadores para la toma de decisiones: “Las comunidades de pares ampliadas son esenciales para el tipo de ciencia por el cual han de manejarse los riesgos ambientales globales. Todos sabemos que el pensamiento global debe ser complementado por la acción local; pero “local” significa “comunidad”. Y para ello, todos los miembros de la comunidad deben transformarse en pares para dar forma al nuevo tipo de ciencia”²⁰².

Funtowicz y Ravetz, padres de ésta ciencia, basan su teoría en la necesidad de aceptar la complejidad y dinámica de los problemas ambientales: “...reconocer a los sistemas naturales como complejos y dinámicos implica moverse hacia

²⁰¹Gallopín, G; Funtowicz, S; O'Connor, M y Ravetz, J. 2000. Óp. cit.

²⁰²Funtowicz, Silvio y Ravetz, Jerome. *La Ciencia Posnormal*. Editorial Icaria. Primera edición. Barcelona. 2000. Pág. 55. ISBN: 84-7426-442-1

una ciencia cuya base es la impredecibilidad, el control incompleto y una pluralidad de perspectivas legítimas²⁰³ y para ello es indispensable contemplar la urgencia, la incertidumbre y el conflicto de valores.

Martí Boada, se refiere a la ciencia posnormal como “una rama de la ciencia considerada uno de los elementos positivos de la crisis civilizatoria actual”²⁰⁴: “La actividad científica ahora abarca el manejo de las incertidumbres irreductibles en el conocimiento y en la ética, y el reconocimiento de las diferentes perspectivas y maneras de conocer legítimas. De este modo, su práctica se torna más cercana al funcionamiento de una sociedad democrática, caracterizada por una participación extensiva y por una tolerancia de la diversidad”²⁰⁵

Francisco Garrido, la define como aquella que es capaz de establecer sistemas de evaluación y control, donde la comunidad de evaluación ya no está “restringida a la comunidad científica de expertos si no que se amplía a toda la comunidad. Este autor, se refiere a la ciencia posnormal de la siguiente manera: “...es la ciencia que ha asumido las consecuencias, la incertidumbres y los riesgos de la crisis ecológica y toma medidas tanto de orden epistemológico como práctico (aplicativo) para garantizar que si las incertidumbres y los riesgos son globales”, continúa el autor: “si toda la biosfera se ha convertido en un inmenso laboratorio es toda la comunidad la que debe participar en la evaluación y el control de la ciencia y la tecnología.”

Para Garrido, la teoría de Funtowitz y Ravetz propone “cambios de orden epistemológico²⁰⁶ (...) y en el plano de la evaluación, introduce una redefinición del concepto de calidad al que sitúan en el centro de la valorización científica-técnica.”²⁰⁷

Para Roger Strand, ciencia posnormal es “...una teoría sobre la producción de conocimientos bajo normatividad, desacuerdo, incertidumbre y urgencia. De gran importancia en la ciencia posnormal son la comunicación de la normatividad e incertidumbre y la participación de los ciudadanos en las decisiones normativas sobre el diseño de la investigación ambiental, la distribución de los riesgos metodológicos, y la calidad y relevancia de los hechos.”²⁰⁸

²⁰³Funtowicz y Ravetz. 2000. Óp.cit. Pág. 23.

²⁰⁴Boada, Martí. “Presentación: Epistemología política: ciencia con la gente”. *La Ciencia Posnormal*. Editorial Icaria. Primera edición. Barcelona. 2000. Pág. 7. ISBN: 84-7426-442-1

²⁰⁵Funtowicz y Ravetz. 2000. Óp.cit. Pág. 56.

²⁰⁶ Cambios epistemológicos: “modificar la relación entre hechos y valores, fomentar el pluralismo axiológico y estratégico, introducción de la incertidumbre y de los procesos caóticos, enfoque sistémico, articulación de métodos cualitativos y cuantitativos, etc.”

²⁰⁷ Garrido, Francisco de Asís. *El paradigma ecológico*. Departamento de Filosofía del derecho, moral y política. Facultad de ciencias sociales y jurídicas. Universidad de Jaén. Disponible en: <http://www.ujaen.es/dep/derpen/filmoral/pdi/fpena.html>

²⁰⁸ Strand, Roger. “Las ciencias ambientales: ¿multidisciplinarias o interdisciplinarias?”. *Revista Ecotropía*. Nº 6. Centro de Estudios Ambientales de la Universidad Autónoma de Barcelona. 2002. Disponible en: <http://www.ecotropia.com/d1020502.htm>

La definición que ofrecen Funtowicz y Ravetz es la siguiente:

*“Post-Normal Science (PNS) is a new conception of the management of complex science-related issues. It focuses on aspects of problem solving that tend to be neglected in traditional accounts of scientific practice: uncertainty, value loading, and a plurality of legitimate perspectives. PNS considers these elements as integral to science. By their inclusion in the framing of complex issues, PNS is able to provide a coherent framework for an extended participation in decision-making, based on the new tasks of quality assurance. The shift to a post-normal mode is a critical change.”*²⁰⁹

4.2.2 Elementos Estructurales De La Ciencia Posnormal

Las anteriores definiciones coinciden en resaltar como una fortaleza de la ciencia posnormal el hecho de involucrar en el análisis el riesgo, la incertidumbre, la complejidad y la democratización del conocimiento. En este sentido, es pertinente profundizar en cada uno de estos elementos estructurales de ésta nueva ciencia.

4.2.2.1 El riesgo y el principio de precaución

“En las definiciones del riesgo se rompe el monopolio de racionalidad de las ciencias”
Beck

Ulrich Beck (1986), en su libro *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, demuestra, a través de diferentes catástrofes históricas del siglo XX, incluida la de Chernobil, que el riesgo se ha instalado en la modernidad rompiendo las fronteras reales y simbólicas de la seguridad. El autor sostiene que la novedosa fuerza cultural y política de esta era reside en el poder del peligro que suprime todas las zonas protegidas y todas las diferenciaciones de la modernidad y concluye que la globalización de los riesgos es inminente, así como la relativización de las diferencias y los límites sociales: “las sociedades del riesgo no son sociedades de clases; sus situaciones de peligro no pueden pensarse como conflictos de clases”²¹⁰. Según Beck, en la sociedad del riesgo: los riesgos producen un efecto igualador entre los afectados en el que “La miseria es jerárquica, el smog es democrático”.

El riesgo

Del Moral y Pedregal (2002), definen el riesgo como la situación que se caracteriza por el desconocimiento del valor concreto que adoptará cierta magnitud o magnitudes en condiciones futuras dadas, disponiéndose únicamente de una probabilidad o distribución de probabilidades.

²⁰⁹ Funtowicz, S y Ravetz, J. International Society for Ecological Economics. *Internet Encyclopaedia of Ecological Economics Post-Normal Science*. 2003. Disponible en: <http://www.ecologicaeconomics.org/publica/encyc.htm>

²¹⁰ Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona. 1986

Steve Carr y Andoni Ibarra en “Las construcciones del riesgo”²¹¹ recomiendan comprender el riesgo “...como parte de un complejo entramado cultural dentro del cual se cruzan y entremezclan el conocimiento disponible -experto y no experto- sobre el riesgo, las representaciones sociales de los individuos y grupos, y las instituciones sociales que tratan de regularlo.”

Para Quintero (2005), los riesgos son conceptos socialmente construidos, y la gente contribuye a exacerbarlos y modificarlos. “Los riesgos varían según las culturas, los géneros, las razas, la condición socioeconómica y las estructuras políticas. En la gestión ambiental, la evaluación del riesgo, evalúa las probabilidades y respuestas de los ecosistemas a las modificaciones desencadenadas por el ser humano (y en algunos casos ante las catástrofes naturales).” Quintero -citando a Cutter, 1993-, define el riesgo “...como la probabilidad de ocurrencia de un efecto adverso, de las cualidades de ese efecto. Por lo tanto, el riesgo indica las posibilidades de que se dé un impacto negativo, pudiendo éste ser leve, medio o grave. En otras palabras, los riesgos constituyen amenazas para la gente”.

La World Commission on the ethics of scientific knowledge and technology (COMEST) de la UNESCO, define el riesgo como “...las actividades humanas que pueden conducir a un daño moralmente inaceptable, que es científicamente mente plausible, pero incierto, en este caso las acciones deben tomarse para evitar o disminuir ese daño”²¹².

En el libro “Ciencia y política del riesgo”²¹³, López Cerezo y Luján, se refieren a la “igualitaria” distribución del riesgo y recalcan que desafortunadamente no ocurre lo mismo con la distribución de la riqueza. Así mismo sostiene que el riesgo no se circunscribe a un espacio geográfico determinado, ni a una clase social en particular y que trasciende a generaciones venideras, por tanto –dicen los autores- mientras los riesgos se globalizan, la distribución de la riqueza y del conocimiento científico y tecnológico es cada vez más “inequitativa”.

La conceptualización del riesgo es, en últimas, el resultado de procesos sociales en los que juega un papel decisivo tanto el contexto social, político y ambiental de los actores, como los medios y las posiciones que éstos ocupan en dicho contexto. En este mismo sentido, Anna García (2004), en su Tesis Doctoral, titulada *Negociar el riesgo. Una propuesta para la gestión de riesgos en sistemas tecnológicos complejos*, asegura que existe todo un universo cognitivo y semántico que rodea la noción de riesgo, que se convierten en “...un laberinto lleno de implicaciones teórico-prácticas que configuran e instituyen una manera específica de entender la experiencia de aquello que somos y aquello que hay (...), aquello que *configuramos, instituimos e*

²¹¹ Carr, Steve e Ibarra, Andoni. “Las construcciones del riesgo”. *Gobernar los riesgos: Ciencia y valores en la sociedad del riesgo*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Madrid. 2004.

²¹² World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology (COMEST). *The Precautionary Principle*. UNESCO. Paris. 2005

²¹³ López Cerezo, José A. y Luján, José Luis. *Ciencia y política del riesgo*. Madrid. 2000. ISBN: 9788420667454.

imaginamos como siendo “riesgo” está indisolublemente ligado a la manera sobre cómo pensamos los dominios (sociales) de los sistemas complejos”²¹⁴

La sociedad del riesgo

Beck, se refirió en 1986 a la sociedad del riesgo, como la comunidad que se siente “afectada” por el riesgo. Según el autor: “...la teoría de la sociedad del riesgo desarrolla una imagen que hace las circunstancias de la modernidad contingentes, ambivalentes e (involuntariamente) susceptibles de reajustes políticos”.

En cuanto a la relación entre riesgo (tecnológico) y sociedad del riesgo, José Luis Luján y Javier Echeverría (2004), hacen la siguiente aclaración:

*“...hablar de riesgo significa también hablar de regulación de las aplicaciones tecnológicas y de las políticas públicas de ciencia y tecnología (...) que tratan de minimizar estos riesgos de origen tecnológico. Entonces, sociedad del conocimiento y sociedad del riesgo parecen ser dos caras de una misma moneda. Por lo menos, en la medida en que la sociedad del riesgo es también una sociedad tecnológica y el conocimiento científico de los riesgos es una herramienta para su gestión.”*²¹⁵

Como respuesta a la preocupación generada por el riesgo global en las diferentes esferas de la sociedad, surge el Principio de Precaución (PP), el cual se aplica cuando existe la incertidumbre científica acerca de la causalidad, la magnitud, la probabilidad, y la naturaleza de un daño (UNESCO, 2005).

El principio de precaución

No fue sino hasta hace poco más de veinte años, que el “principio de precaución” se incorporó a nivel internacional en la formulación de las políticas ambientales. En términos generales, el principio afirma que si hay indicios de que una determinada actividad puede ser perjudicial para los seres humanos o el medio ambiente, dicha actividad que debe ser abandonada. El principio de precaución abre el espacio para la promulgación de políticas que permitan tomar medidas precautelares, aun cuando todavía exista incertidumbre acerca del problema.

El principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), dice lo siguiente con respecto al Principio de Precaución: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”

²¹⁴ García, Anna. *Negociar el riesgo. Una propuesta para la gestión de riesgos en sistemas tecnológicos complejos*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona. Derecho Administrativo. 2004.

²¹⁵ Luján, José y Echeverría, Javier. 2004. Óp. cit.

Para la ciencia posnormal, el PP “Es el principio según el cual la ausencia de certidumbre, habida cuenta los conocimientos científicos y técnicos del momento, invalida el desarrollo y la paliación de tecnología cuyo efecto sobre el medio ambiente y la salud puede conllevar riesgos de daños graves e irreversible”.

El principio de precaución constituye actualmente un elemento importante en el nuevo orden mundial, en lo que respecta a la política ambiental internacional; en este sentido, la Comisión Europea publicó desde el año 2000, lo que podría llamarse *los requisitos mínimos necesarios* para desencadenar la aplicación del principio de precaución: “...indicaciones preliminares objetivas a través de la evaluación científica de que existen motivos de preocupación por que los efectos potencialmente peligrosos sobre el medio ambiente, derechos humanos, animales o la salud de las plantas puede ser incompatible con el nivel de protección.”

De Marchi y Funtowicz (2004), en su artículo *La gobernabilidad del riesgo en la Unión Europea*, sostienen que el PP puede servir como “puente” entre gobernabilidad y riesgo y que éste, debería estar contenido en las políticas públicas, así mismo sugieren que las evaluaciones sobre riesgos deben realizarse de manera multidisciplinaria, independiente y transparente, y asegurarse de que se escuchan todas las voces (European Council 2000). Los autores concluyen que para *gobernar el riesgo*, se requiere la participación de todos los actores de la sociedad (expertos, gobierno y sociedad civil en general): “Gobernar el riesgo es imposible sólo con expertos y tecnócratas que asumen una objetividad y una certeza perfectas; se trataría más bien de forjar un proceso participativo en el que el peso de los valores y de las incertidumbres fuera aceptado e incorporado al diálogo entre todos los ciudadanos interesados que aportan sus conocimientos, su comprensión del caso y sus recursos”.²¹⁶

Por último, O’Riordan y Jordan sostienen que “...el mayor problema para la ciencia en el terreno del principio es que se cuestiona su habitual dependencia de la experimentación, de la falsificación teórica, de la verificación, de la consistencia y de la predicción”²¹⁷, en otras palabras, *la incertidumbre*.

4.2.2.2 La incertidumbre y el principio de inconmensurabilidad

“Las civilizaciones tradicionales vivían con la certeza de un tiempo cíclico cuyo funcionamiento debía asegurarse por medio de sacrificios, a veces humanos. La civilización moderna ha vivido con la certeza del progreso histórico. La toma de conciencia de la incertidumbre histórica se hace hoy en día con el derrumbamiento del mito del Progreso. Un progreso ciertamente posible, pero incierto. A esto se suman todas las incertidumbres debidas a la velocidad y a la aceleración de los procesos

²¹⁶ De Marchi, Bruna y Funtowicz, Silvio. *La gobernabilidad del riesgo en la Unión Europea*. 2004. Óp.cit.

²¹⁷ Timothy O’Riordan y Andrew Jordan. “El principio de precaución en la política ambiental contemporánea”. CSERGE. Facultad de Ciencias Ambientales, Universidad de East Anglia. Norwich, Inglaterra. 1995. Publicado en inglés en *Environmental Values*. Vol. 4, N° 3. 1995. Págs. 191-212. Traducido por Juan Sánchez García y revisado por Federico Aguilera Klink.

*complejos y aleatorios de nuestra era planetaria que ni la mente humana ni un supercomputador ni ningún demonio de Laplace podrían abarcar.*²¹⁸

Edgar Morín

La incertidumbre

Desde 1990 Funtowicz y Ravetz, reconocían en su libro *Uncertainty and Quality in Science for Policy* que tanto la incertidumbre, como la calidad de los datos, son elementos que juegan un importante papel en la ciencia y por tanto, en los aportes que ésta hace a la política. Otro problema que recalcan los autores es la forma en que la ciencia “comunica” la incertidumbre, la forma en que la da a conocer a los tomadores de decisiones y al público en general, ya que tanto la expresión meramente matemática como la realizada “en prosa” se tornan incomprensibles y tediosas. Sin embargo, si se dejara de informar sobre dicha incertidumbre, dicen los autores, “...el asesor puede ser acusado de transmitir una certeza que no está justificada por los hechos.”

Del Moral y Pedregal, citando a Brian Wynne (1992), sostienen que la diferencia entre riesgo e incertidumbre radica en que en ésta no sólo se desconoce el valor concreto que tomaran cierta magnitud o magnitudes, sino que además se desconoce la distribución de probabilidades.

Hoy los nuevos campos de la ciencia y en particular los relacionados con el medio ambiente, donde las incertidumbres son grandes, complejas, y menos entendidas, se ven avocados a proponer diversas estrategias o directrices que les permita realizar una mejor gestión de esas incertidumbres, ya sea que estén relacionadas con aspectos técnicos (precisión o error aleatorio), metodológicos (grado de precisión o error sistemático) o epistemológicos (ignorancia o “incertidumbre profunda”).

O’Riordan y Jordán (1995), sostienen que en el contexto del PP, la incertidumbre “adquiere tres formas (Incertidumbre en términos de no disponibilidad de datos, incertidumbre en términos de ignorancia, incertidumbre en términos de indeterminación), cada una de ellas genera un conjunto diferente de dificultades”. Es claro que la responsabilidad de las decisiones que se tomen bajo cualquiera de estos tipos de incertidumbre, tiene que ser compartida por la totalidad de la sociedad (científicos, políticos y comunidad).

Por su parte, Morín (1999), ante la omnipresencia de la incertidumbre, recomienda aprender a enfrentarla, teniendo en cuenta que “...vivimos una época cambiante donde los valores son ambivalentes, donde todo está ligado. Es por eso que la educación del futuro debe volver sobre las incertidumbres ligadas al conocimiento...”

Principio de inconmensurabilidad

En un contexto de profunda preocupación por las implicaciones de los diferentes tipos de incertidumbres, incluida la “incertidumbre ética”²¹⁹, en la

²¹⁸ Morín Edgar. *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO. Paris. 1999.

valoración económica del medio ambiente, la formulación de políticas ambientales y la toma de decisiones, surge el principio de inconmensurabilidad.

Funtowicz, Martínez Alier, Munda y Ravetz (1999), coinciden en recomendar que, para que la evaluación económica sea “realista”, se debería considerar la posibilidad de no limitarse a la mera mensurabilidad y a la simple contrastación de las dimensiones de esa parte del sistema que puede ser técnicamente simulado, incluso si dicho sistema fuese complicado. En el análisis deben involucrarse esas dimensiones que hacen al sistema complejo, como son aquellas donde se ubican las relaciones de poder, los intereses ocultos, la participación social, así como los aspectos culturales. Estas variables afectan fuertemente, aunque no de manera determinante –dicen los autores- los resultados de las estrategias que se adopten.

Las recomendaciones realizadas por este grupo de expertos son absolutamente pertinentes si se tiene en cuenta que la complejidad a la que hacen referencia involucra también propiedades reflexivas del sistema, entre las que se pueden incluir las dimensiones humanas del cambio ecológico y las transformaciones de la percepción humana a lo largo de ese cambio, otros elementos son por ejemplo, las representaciones culturales e institucionales del mismo sistema que también son legítimas y particulares para cada caso (Funtowicz et al, 1999), por lo tanto:

“...cualquier intento de encajar la realidad en un modelo matemático cerrado lleva a una simplificación y a una violencia a la descripción de la realidad. En la mayoría de los casos conduce al sacrificio de esas dimensiones que contienen precisamente las propiedades reflexivas de los sistemas. Esta es la característica fundamental, el problema apenas se hace identificable y mensurable (...) Sin embargo, el medio ambiente es un sitio de conflicto entre competidores, perspectivas, valores e intereses entre los diferentes grupos y comunidades que los representan. ¿Cómo son entonces esos conflictos que hay que resolver? La economía convencional presupone la existencia de valor y conmensurabilidad.”²²⁰

En síntesis, el principio de inconmensurabilidad, representa una alternativa para enfrentar la tendencia reduccionista y conmensurabilista omnipresente tanto en la economía como en otras ciencias denominadas “duras” y que son constantemente consultadas por los encargados de formular políticas y tomar decisiones, con la esperanza de encontrar en sus modelos las respuestas exactas para las políticas perfectamente correctas y las decisiones inequívocas.

²¹⁹ Diéguez, Antonio. “La ciencia desde una perspectiva postmoderna: Entre la legitimidad política y la validez epistemológica”. En actas de la II Jornada de Filosofía: Filosofía y política. Universidad de Málaga. Coín, Málaga: Procure. 2006. Págs. 177-205.

²²⁰ Funtowicz, S; Martínez-Alier; J. Munda, G y Ravetz, J. “Information tools for environmental policy under conditions of complexity”. *Environmental issues series* No 9. European Environment Agency. Copenhagen. 1999. Disponible en: <http://reports.eea.europa.eu/ISSUE09/en/envissue09.pdf>
Última revisión 02-11-08

4.2.2.3 La complejidad y el pensamiento complejo

« *Connaître, c'est, dans une boucle ininterrompue, séparer pour analyser, et relier pour synthétiser ou complexifier. La prévalence disciplinaire, séparatrice, nous fait perdre l'aptitude à relier, l'aptitude à contextualiser, c'est-à-dire à situer une information ou un savoir dans son contexte naturel. Nous perdons l'aptitude à globaliser, c'est-à-dire à introduire les connaissances dans un ensemble plus ou moins organisé. Or les conditions de toute connaissance pertinente sont justement la contextualisation, la globalisation* »
Edgar Morín

Definir la complejidad se ha tornado una tarea tan compleja como la definición misma. Sin embargo, un buen punto de partida es el diccionario de la Real Academia Española (RAE):

(Del lat. *complexus*, part. pas. de *complecti*, enlazar).

1. adj. Que se compone de elementos diversos.

A pesar de la dificultad que implica la tarea y dado que la definición aportada por la RAE es bastante amplia y hasta simplista, se hace conveniente indagar por otras aproximaciones conceptuales que aporten más elementos para la comprensión de la complejidad en el maraco de ésta investigación.

Al revisar los desarrollos disciplinares en física, biología, ecología, economía e incluso en psicología y sociología, es frecuente encontrar, desde cada una de estas áreas del conocimiento, una definición que intenta describir la complejidad acorde con su propia óptica. Es precisamente esta separación de los saberes, está fisión de disciplinar y de los discursos, lo que ha llevado al racionalismo reduccionista que ha impedido la comprensión de la complejidad. Morín dice al respecto:

*“Hasta la mitad del siglo XX, la mayoría de las ciencias tenían por método de conocimiento la especialización y la abstracción, es decir, la reducción del conocimiento de un todo al conocimiento de las partes que lo componen (como si la organización de un conjunto no produjera nuevas cualidades con relación a las partes en cuestión aisladamente). Su concepto principal era el determinismo, es decir, la ocultación del riesgo, de la novedad y la aplicación de la lógica mecánica de la máquina artificial a los problemas de la naturaleza y de la sociedad.”*²²¹

La evidencia de la omnipresencia de la complejidad en los sistemas naturales y sociales, fue la principal motivación para buscar otros marcos epistemológicos donde la complejidad pudiera expresarse en todas sus diversas e intrincadas dimensiones, un espacio donde la comunidad científica pudiera admitir que todas las ciencias se enfrentan a diario con la complejidad de la realidad, donde el dogma que asegura certezas fuera repensado desde la incertidumbre

²²¹ Morín, Edgar. *Pour une réforme de la pensée. Le principe de simplicité impose de disjoindre et de réduire. Le principe de complexité enjoint de relier, tout en distinguant.* Disponible en : http://college-heraclite.ifrance.com/documents/r_actuels/em_reforme.htm

y el azar en una sociedad moderna que demanda respuestas y soluciones reales a problemas reales en un mundo globalizador. En este difuso panorama, la teoría general de sistemas y la ciencia posnormal parecen ofrecer una alternativa.

Desde la Teoría General de Sistemas (TGS), la complejidad indica por una parte, la cantidad de elementos de un sistema (complejidad cuantitativa) y, por otra, sus potenciales interacciones (conectividad) y el número de estados posibles que se producen a través de éstos (variedad, variabilidad). La complejidad sistémica está en directa proporción con su variedad y variabilidad, por lo tanto, es siempre una medida comparativa.

Desde la ciencia posnormal, un requisito indispensable para el análisis de los sistemas ecológicos, sociales, culturales, políticos y urbanos, así como de los problemas que subyacen a sus propias dinámicas y a sus interrelaciones, es asumir la complejidad como característica intrínseca de dichos sistemas. Esto es irrefutable en el campo medioambiental y en la formulación de políticas encaminadas a la sostenibilidad; así lo confirma Stahel (2007), cuando dice:

“Esta complejidad se nos manifiesta, hoy, como «crisis de sostenibilidad», «descontrol» e «imprevisibilidad» bajo forma de fenómenos como el cambio climático, las crisis de gobernabilidad, seguridad y conflictos ecológicos, pérdidas en la biodiversidad, crisis financieras globales y un largo listado de efectos no deseados y no previstos del proceso de modernización. Y esos procesos, considerándose las múltiples dimensiones, interdependencias, fluctuaciones e indeterminaciones que en ellos concurren, sólo pueden ser adecuadamente abordados a partir de una mirada compleja.”²²²

La complejidad es –en términos²²³ de Morín- la dialógica del orden/desorden/organización, es la unión entre la unidad y la multiplicidad, por tanto, es impensable en este contexto, la unificación del conocimiento, no hay espacio para el racionalismo reduccionista, por el contrario, el espacio del pensamiento se abre a la incertidumbre, al azar y a lo “indecible”.

Es precisamente éste sociólogo francés quien, abandonando la seguridad que brinda el racionalismo reduccionista cartesiano, se arriesga a incursionar en una “reforma del pensamiento” para proponer desde allí, el denominado *paradigma²²⁴ de la complejidad*.

²²² Stahel, Andri. “Complejidad y Ciencias Sociales”. *Revista internacional de sostenibilidad, tecnología y humanismo*. N° 9. Cátedra UNESCO de Sostenibilitat de la UPC. Barcelona. 2007. ISSN: 1575-6688 Disponible en: <http://upcommons.upc.edu/revistes/handle/2099/3884>

²²³ Para ampliar el conocimiento sobre el léxico relacionado con la complejidad: Programme européen MCX “Modélisation de la Complexité”. Association pour la Pensée Complexe en: <http://www.mcxapc.org/static.php?file=lexique.htm&menuID=lexique> y Mukungo Kakangu, Marius. *Vocabulaire de la Complexité*. Post-scriptum à La Méthode d’Edgar Morín. L’Harmattan. 2007. ISBN: 978-2-296-03917-9

²²⁴ Morín, define el término paradigma así: “Doy al término «paradigma» el siguiente sentido: la relación lógica entre los conceptos maestros que gobiernan todas las teorías y discursos que dependen de él”. En: Morín, Edgar. *El pensamiento ecologizado*. *Gazeta de Antropología*. N° 12. Universidad de Granada. 1996. ISSN 0214-7564. Disponible en: http://www.ugr.es/~pwlac/G12_01Edgar_Morín.html

La complejidad es, a juicio de la autora, el elemento que mejor identifica el accionar de la ciencia posnormal, en él, están implícitos conceptos como aleatoriedad, azar, iniciativa, decisión, percepción, intuición, reflexividad y conciencia de las derivas y de las transformaciones (Morín, 1994).

A partir de 1977 con el primer volumen de su obra clásica *La Méthode*²²⁵, Edgar Morín da a conocer por primera vez éste nuevo paradigma, que plantea la necesidad de construir un pensamiento complejo y holístico.

Posteriormente Morín, se refiere a la complejidad diciendo "...se presenta con los rasgos inquietantes de lo enredado, de lo inextricable, del desorden, la ambigüedad, la incertidumbre..."²²⁶

La necesidad de un pensamiento complejo

La dificultad del pensamiento complejo, reconoce Morín, es "...que debe afrontar lo entramado (el juego infinito de inter-retroacciones), la solidaridad de los fenómenos entre sí, lo difuso, la incertidumbre y la contradicción."²²⁷

San Miguel coincide con Morín cuando afirma: "Un universo complejo presupone una realidad múltiple, contradictorio-complementaria, danzante y fluyente, una Naturaleza heraclitiana, por tanto, el "método de la complejidad" no es susceptible de ser formulado, como el método cartesiano, de una manera simple y escueta; se diría que a dicho método sólo cabe aproximarse asintóticamente mediante tanteos."²²⁸

La elaboración del pensamiento complejo presupone la existencia de eventos aleatorios, así como de procesos organizadores en función de la relación orden-desorden-interacciones. En este sentido, dice De Langavant: "...el pensamiento complejo tiene en cuenta la incertidumbre, aunque se halla en capacidad de concebir la organización (...) Ella procede a una puesta en contexto globalizante pero se muestra sensible al individuo y a su singularidad."

Para Morín, es claro, que el imperativo de la complejidad es pensar de manera organizacional, es decir, comprender que la organización no se resuelve con algunos principios de orden ni con leyes; la organización necesita un pensamiento complejo extremadamente elaborado, un pensamiento de organización que "...no comprende la relación auto-eco-organizadora, es decir la relación profunda e íntima con el entorno, que no comprende la relación holográfica entre las partes y el todo, que no comprende el principio de recursividad, tal pensamiento está condenado a la banalidad, a la trivialidad, es decir, al error"²²⁹

²²⁵ Morín, Edgar. *La Méthode. La natura de la natura. Volumen 1.* Editions du Seuil. Paris. 1977

²²⁶ Morín, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo.* Barcelona. 1994. ISBN: 9788474325188

²²⁷ <http://www.edgarMorin.com/Default.aspx?tabid=55>

²²⁸ San Miguel, José L. "Edgar Morín: del universo complejo a la Realidad velada". *Revista Tendencias.* N° 21. Cátedra de ciencia, tecnología y religión. Universidad de comillas. 2007. Disponible en:

http://www.tendencias21.net/Edgar-Morin-del-universo-complejo-a-la-Realidad-velada_a1570.html

²²⁹ Morín, Edgar. *Science avec conscience.* Editions du Seuil. Paris. 1990

En síntesis, el pensamiento complejo, demanda –como recomienda Morín– pensar aun sin tener claros los conceptos, quebrantar las esferas cerradas, restablecer la articulación entre lo que está separado, intentar comprender la multidimensionalidad y pensar la singularidad sin olvidar la totalidad integradora.

Las características anteriormente descritas y las potencialidades que ofrece el pensamiento complejo lo ubican como elemento central de cualquier análisis que se pretenda hacer de la realidad. Este *método* de pensamiento, se ajusta perfectamente a los requerimientos de los estudios relacionados con las ciencias ambientales, particularmente en la perspectiva de la sostenibilidad: “La complejidad de los sistemas y subsistemas implicados en una investigación de desarrollo sostenible, con la incertidumbre irreductible y las capacidades de autoorganización asociadas, señala que deberíamos alejarnos de las recetas y reglas rígidas hacia la búsqueda de principios generales y preguntas orientativas para dirigir las investigaciones.”²³⁰

En el contexto de la sostenibilidad, el pensamiento complejo juega un invaluable rol articulador ya que valida el encuentro de diversas visiones y posturas frente al tema, lo que asegura mayor calidad de la información para una toma de decisiones más acertada, en otras palabras, el pensamiento complejo con todos y cada uno de sus principios y postulados, se proyecta como eje estructurante de la ciencia posnormal, haciendo posible el diálogo de saberes y la democratización del conocimiento.

Frente al aumento en la complejidad de los problemas ambientales y sociales, característicos de la modernidad-posmodernidad, Funtowicz y De Marchi opinan lo siguiente: “conjuntamente con las dimensiones superiores de la complejidad reflexiva están los enfoques analíticos que enfatizan problemas de incertidumbre y de irreversibilidad, de conflicto social y de cambio social como dimensiones irreductibles de la gerencia ecológica. Dentro de esa perspectiva (...) los objetivos sociales, económicos y ecológicos deben establecerse como normas explícitas a través de procesos de negociación política que involucran un compromiso respecto de cuestiones que están subyaciendo a la disputa.”²³¹ Estas cuestiones a las que hacen referencia los autores, son precisamente las incertidumbres científicas asociadas a los riesgos (no previsibles o calculables) y beneficios donde hay que tomar decisiones importantes y los actores tienen en juego sus intereses.

En síntesis, el pensamiento complejo es una nueva herramienta, una especie de constructo mental que permite reinterpretar la realidad con sus diferentes aristas y desde múltiples referencias; una realidad que se muestra compleja y en la que la incertidumbre juega un papel desestabilizador de la ciencia normal, alertando sobre los riesgos y los intereses presentes en la toma de decisiones, en otras palabras, “...cuando típicamente, los hechos son inciertos, hay valores en disputa, lo que se pone en juego es muy alto y las decisiones son urgentes (...) entonces la mera investigación de los expertos no es suficiente”²³², por lo

²³⁰ Gallopín, et al. 2000. Óp. cit.

²³¹ Funtowicz y De Marchi. 2000. Óp.cit.

²³² Funtowicz y Di Marchi. 2000. Óp. cit.

tanto, se requiere de un nuevo enfoque en el que el riesgo, la incertidumbre y la complejidad sean parte integral del análisis. Con este objetivo, Funtowicz, Di Marchi, O'Connor, Ravetz y Gallopín, entre otros, proponen la ciencia posnormal como una estrategia adecuada para la resolución de problemas complejos relacionados con la sustentabilidad, todos ellos de la competencia de la gestión ambiental.

En esta perspectiva, sugieren los autores, la conveniencia de la ampliación de la *comunidad extendida de pares* (extended peer community), con el fin de asegurar la pluralidad de perspectivas legítimas en la que el ciudadano tiene un lugar al mismo nivel del experto y el administrador y de ésta forma establecer un dialogo que legitime los diferentes saberes y propicie la democratización del conocimiento, generando nuevas contribuciones, nuevos significados y nuevas relaciones de poder.

« La pensée de la complexité, on le voit, n'est nullement une pensée qui chasse la certitude pour mettre l'incertitude, qui chasse la séparation pour mettre l'inséparabilité, qui chasse la logique pour s'autoriser toutes les transgressions. La démarche consiste, au contraire, à faire un aller-retour incessant entre certitudes et incertitudes, entre l'élémentaire et le global, entre le séparable et l'inséparable. Il ne s'agit pas d'abandonner les principes de la science classique - ordre, séparabilité et logique - mais de les intégrer dans un schéma qui est à la fois plus large et plus riche. Il ne s'agit pas d'opposer un holisme global et creux à un réductionnisme systématique ; il s'agit de rattacher le concret des parties à la totalité. Il faut articuler les principes d'ordre et de désordre, de séparation et de jonction, d'autonomie et de dépendance, qui sont à la fois complémentaires, concurrents et antagonistes, au sein de l'univers.»
Edgar Morín.

4.2.2.4 La democratización del conocimiento y el dialogo de saberes

“Las recientes controversias sobre cuestiones ambientales, de la salud, del desarrollo sostenible y de la sustentabilidad, han evidenciado la crisis del modelo tecnocrático dominante, en el cual el rol del público está definido en términos de déficit de conocimiento, excluyendo importantes aspectos del conocimiento sobre tales temas. La introducción de múltiples actores en el debate implica que se tome conciencia de la complejidad política en términos de gobernabilidad, y al mismo tiempo, se tome conciencia de la complejidad del conocimiento.”²³³

Este contundente diagnóstico realizado por Funtowicz y De Marchi dejan ver la necesidad de recurrir a nuevos “datos”, a nueva información que, es claro, no está contenida en los libros de texto ni en los laboratorios de las grandes universidades, se requieren nuevos saberes o tal vez, nuevas formas de saber, que permitan ampliar la base de conocimientos y que den luces sobre la forma de reinterpretar la actual crisis ambiental.

La democratización del conocimiento

Los problemas relacionados con la crisis ambiental son característicos de los sistemas complejos ya que implican subsistemas correlacionados en una amplia variedad de niveles, escalas y clases (Gallopín y otros 2000; Funtowicz

²³³ Funtowicz y De Marchi. 2000. Óp. cit.

y Ravetz, 2003), en estas condiciones de complejidad, no puede haber un único punto de vista, no se admite una única lectura, no existe **un** conocimiento hegemónico ni una sola forma de saber, por esto, desde la ciencia posnormal se propone como estrategia de conocimiento, la extensión de la comunidad de pares, es decir, la complejidad de los problemas ambientales demanda sustituir “verdad” por “calidad del conocimiento”, pero esta calidad solo se logra integrando la pluralidad de perspectivas en torno al tema en cuestión.

Funtowicz y Ravetz (1994), plantean que el principio de calidad exige la democratización del conocimiento mediante la extensión de la comunidad de pares (como garantía de la calidad) y que al igual que en la política, aquí se propicia un dialogo que abarca una multiplicidad de perspectivas legítimas y compromisos, proporcionando nuevas evidencias y discursos, así como nuevas opiniones para el análisis, evaluación y solución de problemas complejos.

Estos nuevos participantes son indispensables como garantes de la calidad del conocimiento, la cual presupone unos principios éticos. Estos nuevos integrantes de la comisión de pares deberán tener un lugar legítimo en la mesa de negociaciones y su voz deberá ser escuchada y reconocida como válida ya que, con seguridad, también tienen intereses en juego:

“Puesto que ninguna experiencia particular puede entregar certezas para la toma de decisiones en política, ninguna experiencia puede demandar el monopolio de la sabiduría o de la capacidad para su perspectiva particular (...) las cuestiones en juego deben ser negociadas y mediadas; en éste proceso la investigación, la defensa y la discusión tendrán su lugar. El reconocimiento honesto de los intereses que están en conflicto y de las relaciones de poder protegerán tales negociaciones de ser coaptadas...”²³⁴

Efectivamente, tanto la capacidad crítica como el conocimiento local, permiten a la comunidad extendida de pares desempeñar una función evaluadora, incluso de otras comunidades que estén interesadas en la misma cuestión. Se reconoce, particularmente en el nivel local, la capacidad ingeniosa y creativa para encontrar los medios prácticos para mejorar una situación problema, incluso en condiciones en que la ciencia normal no podría hacerlo: “Particularly at the local level, the discovery is being made, again and again, that people not only care about their own environment, but can also become quite ingenious and creative in finding practical means for its improvement, integrating the social and technological aspects. For local people can imagine solutions and reformulate problems in ways that the accredited experts, with the best will in the world, do not find ‘normal’.”²³⁵

En cuanto al saber tradicional, Funtowicz y Ravetz sostienen que, desde la ciencia posnormal, éste tipo de conocimiento es altamente valorado y validado a través del diálogo que debe ser, en todos los casos, inclusivo: “In locations where relevant traditional knowledge survives, as in agriculture and healing,

²³⁴ Funtowicz, Silvio y Ravetz, Jerome. The worth of a songbird: ecological economics as a post-normal science. ELSEVIER. Ecological Economics 10. 1994. Págs. 197-207

²³⁵ Funtowicz, S y Ravetz, J. International Society for Ecological Economics Internet Encyclopaedia of Ecological Economics Post-Normal Science. 2003. Disponible en: <http://www.ecologicaleconomics.org/publica/encyc.htm>

PNS provides a rationale whereby this traditional knowledge is utilised, harmonised, enhanced and validated anew. This provides the communities with both the means and the confidence, in their struggle to build a better life. Under these new conditions, the appropriate style will no longer be rigid demonstration, but inclusive dialogue.”²³⁶

El diálogo de saberes

Para Leff (2000), la construcción de la complejidad ambiental se da a través de la dialógica entre posiciones sociales antagónicas, “...pero también en el enlazamiento de reflexiones colectivas, de valores comunes y acciones solidarias frente a la reapropiación de la naturaleza. Más allá del proyecto de interdisciplinariedad que plantea la articulación de los paradigmas científicos establecidos y las formas de complementariedad del conocimiento objetivo, la complejidad ambiental emerge de la inscripción de nuevas subjetividades y la apertura hacia un diálogo de saberes.”

Bermúdez y otros (2005), definen el diálogo de saberes como “Un tipo de acción caracterizada por el reconocimiento de los sujetos participantes en la construcción grupal de conocimientos.” Según los autores, el diálogo de saberes debe entenderse “...como un tipo de “hermenéutica colectiva” donde la interacción, caracterizada por lo dialógico, recontextualiza y resignifica los “dispositivos” pedagógicos e investigativos que facilitan la reflexividad y la configuración de sentidos en los procesos, acciones, saberes, historias y territorialidades.”²³⁷ Así mismo, consideran que es mediante éste diálogo que se obtiene el reconocimiento y la valoración de la interculturalidad, la alteridad²³⁸, la otredad²³⁹ como contribuciones al conocimiento, la paz y la convivencia.

Este diálogo que se da entre diversos, debe estar basado en una dialógica del respeto por el otro, por su saber “ser” y su saber “hacer”, por su saber desde la practica social, en otras palabras, el saber de fondo que permite la comunicación entre culturas es un principio ético del respeto y la emoción por lo tanto, el diálogo de saberes es más que una comunicación de intersubjetividades e interculturalidades, es un diálogo desde el *lenguaje de lo simbólico* entre cosmovisiones e imaginarios que coexisten, ya que como sostiene Humberto Maturana, el lenguaje está íntimamente relacionado con coordinaciones de acción, pero no con cualquier coordinación de acción sino con coordinaciones de acciones consensuales.

El diálogo de saberes ha sido la principal herramienta para ampliar las perspectivas frente al saber ambiental en América Latina, en este contexto, Leff

²³⁶ Ídem

²³⁷ Bermudez, O; Mayorga, M; Jacanamijoy, B; Seysegundiba, A y Fajardo, T. “El diálogo de saberes y la educación ambiental”. *Ideas* N° 7. Instituto de Estudios Ambientales IDEA. Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). 2005. ISBN: 958-701-533-9

²³⁸ Según Jacob Buganza, la “alteridad” es una expresión para referirse a las personas que no son yo, o bien a las características culturales que no pertenecen o a mi grupo.

²³⁹ Buganza, Jacob. “La Otredad o Alteridad en el Descubrimiento de América y la Vigencia de la Utopía Lascasiana”. *Revista Razón y palabra*. N° 54. Disponible en: <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n54/jbuganza.html>

(2006), sostiene que el saber ambiental "...abre un diálogo entre modernidad y postmodernidad; entre logos científico, racionalidad económica y saberes populares; entre ética y conocimiento".²⁴⁰

Con respecto a la valoración del saber tradicional, Berkes y Berkes (2008), en su artículo *Ecological complexity, fuzzy logic, and holism in indigenous knowledge*, resaltan que el conocimiento indígena es capaz de tratar los ecosistemas como sistemas complejos adaptables usando descripciones simples, compatibles con el pensamiento de la lógica difusa. Dicen los autores sobre su investigación que en primera instancia exploraron el conocimiento indígena sobre la naturaleza, y las semejanzas y diferencias entre tal conocimiento y el científico y que observaron que el lenguaje cualitativo del conocimiento indígena establece paralelos con modelos utilizados en lógica difusa, lo que los llevo a concluir que el conocimiento indígena persigue el holismo ya que considera un gran número de variables cualitativas, mientras que la ciencia Occidental tiende a concentrarse en un pequeño número de variables cuantitativas.

En realidad, son numerosas los investigadores²⁴¹ que coinciden en el reconocimiento del pensamiento holístico y el manejo sostenible de los ecosistemas que, desde el saber tradicional, han realizado y realizan las culturas indígenas, campesinas y afrodescendientes, principalmente en América Latina, así lo reconocen también Leff, Argueta, Boege y Porto en su ensayo titulado *Más allá del desarrollo sostenible: la construcción de una racionalidad ambiental para la sustentabilidad: una visión desde América Latina*, en el cual destacan los valores culturales del "saber local" sobre los que éstas comunidades basan su relación con la naturaleza, así mismo los autores enfatizan en la importancia de establecer un dialogo de saberes respetuoso y ético.

El diálogo de saberes en condiciones de equidad y ética, debe ser, para el caso de América Latina, el resultado de inmemorables luchas de éstas comunidades por la reivindicación de sus derechos culturales y la posibilidad de reapropiación social de la naturaleza, luchas que son en últimas, como sostienen Leff y otros, "...movimientos de r-existencia, puesto que no sólo luchan para resistir contra la deforestación, sino que pugnan por una nueva forma de existencia, un determinado modo de vida y de producción, por modos diferenciados de sentir, actuar y de pensar."

En síntesis, el diálogo de saberes es la articulación de los conocimientos de las comunidades y los conocimientos científicos; es el espacio hablado donde los investigadores y los habitantes locales se encuentran para contrastar, permear, interactuar y complementar sus saberes con el fin de socializar formas de manejo y tecnologías propias y construir desde allí, nuevos conocimientos y nuevas realidades; estas sinergias colectivas deben servir entonces para el empoderamiento de las comunidades, a través de un dialogo entre pares

²⁴⁰ Leff, Enrique. 2006. Óp. cit.

²⁴¹ Michael Carolan (2008), Thomas Heyd (2007, 2003), Elizalde Hevia (1999), Roberto Guimarães (1999), Rengifo (1996) y Fernando Mires (1990), entre otros.

donde caben todas las voces, al fin y al cabo, como dice Leff, *la palabra abre y funda otros mundos*.

“La otredad es un sentimiento de extrañeza que asalta al hombre tarde o temprano, porque tarde o temprano toma, necesariamente, conciencia de su individualidad. En algún momento cae en la cuenta de que vive separado de los demás; de que existe aquél que no es él; de que están los otros y de que hay algo más allá de lo que él percibe o imagina.”
Ociel Flores

4.2.3 Alcances

La SPN involucra diferentes saberes que van desde la ciencia básica hasta la epistemología y la ética, relacionados todos ellos con la actual problemática ambiental y la formulación de las políticas públicas en éste campo, integrando el riesgo y la incertidumbre en los procesos que tienden a la complejidad al momento de la toma de decisión.

Los alcances de la SPN, podrían resumirse en el siguiente texto escrito por Silvio Funtowicz y Jerome Ravetz, en su artículo titulado *Uncertainty, complexity and post-normal science*, en el cual plantean:

“La calidad de las aportaciones científicas al proceso de la política es conocida por ser defectuosa. Nadie puede reclamar “verdad” de sus resultados. Tampoco puede ser desterrada la incertidumbre, pero la buena calidad se puede lograr por su correcta gestión. La interacción de los sistemas de decisión y las incertidumbres en juego pueden ser usadas para proporcionar orientación en la elección apropiada de la estrategia para la solución de los problemas (...) en los casos con complejidades éticas (como en la ciencia biomédica) debe haber una “comunidad ampliada de pares”, incluyendo todas las partes interesadas en el diálogo, para la evaluación de la calidad de la información científica para el proceso político.”

La democratización del conocimiento y el diálogo de saberes, es quizás el objetivo más ambicioso de la SPN, ya que representa un avance importante no sólo en la dimensión política, a través de la formulación y evaluación de las políticas públicas, sino también en las dimensiones social y cultural, simbolizando un paso hacia la inclusión social y el respeto de los derechos culturales de un amplio sector de la población que habita éste planeta.

Ahora bien, teniendo en cuenta la *complejidad* de la problemática ambiental, el alto nivel de *incertidumbre* frente a los impactos²⁴² de dicha problemática sobre la ciudad (calidad de vida de los habitantes, productividad y competitividad económica de la ciudad y calidad del entorno natural) y los elevados niveles de

²⁴²Los problemas ambientales actúan sobre un sistema urbano dinámico, cambiante y altamente susceptible a variables externas al sistema, lo que hace impredecible en el tiempo gran parte de los impactos, en particular aquellos de carácter acumulativo, retroalimentativo y/o sinérgico.

conflicto que se generan alrededor de la toma de decisiones²⁴³, la ciencia posnormal resulta una adecuada alternativa para abordar el análisis del sistema urbano. En este sentido, Eliana Pino Neculqueo presenta en su Tesis Doctoral el siguiente argumento para justificar la necesidad de acudir a la ciencia Posnormal como estrategia para el estudio de los problemas ambientales urbanos:

“...dada la actual crisis medio ambiental y urbana, dado el diagnóstico de problemas de gran diversidad y cuantía a lo largo y ancho del mundo, considerando que, hoy por hoy, la incertidumbre es parte integrante de de los análisis efectuados en cualquier ámbito del quehacer humano y, los métodos que hasta hace poco considerábamos efectivos para buscar soluciones ya se muestran incompletos al no considerar variables y factores emergentes e imprevistos propios de la creciente complejidad en la que ha desembocado la sociedad posindustrial, todo indica que es necesario repensar la forma de abordar los problemas emergentes, de explorar nuevas metodologías de trabajo, de ampliar los niveles de participación de los actores involucrados en la resolución de problemas comunes, de incrementar el grado de compromiso respecto a la imagen de sociedad que queremos formar.”²⁴⁴

Es indiscutible que el logro de la sostenibilidad requiere un análisis sistémico que integre los factores ecológicos, económicos, sociales, políticos y culturales con la realidad local y global, teniendo en cuenta limitaciones, dependencias y potencialidades de la comunidad y su territorio; en otras palabras, las circunstancias globales actuales demandan la participación de la Ciencia Posnormal en la solución de los numerosos y multidimensionales problemas ambientales, para ello, la inclusión de la complejidad, el riesgo, la incertidumbre y la diversidad de saberes es un requisito ineludible.

4.3 LA TEORIA GENERAL DE SISTEMAS, CONDICION SINE QUA NON PARA ABORDAR LA DIMENSION AMBIENTAL

« Que toutes choses causées et causantes, aidées et aidantes, sont par un lien naturel liées, et que je tiens pour impossible de connaître le tout sans connaître les parties, et les parties sans connaître le tout »

Pascal

La Teoría General de Sistemas – TGS- es considerada una *metateoría*, es decir, una teoría de teorías, que partiendo del concepto de sistema busca hallar reglas generales, aplicables a cualquier sistema y en cualquier nivel de la realidad. Así mismo, la TGS ha sido denominada por diferentes autores como ciencia “Urgente”, desde la cual se proponen paradigmas diferentes a los planteados por la ciencia clásica.

²⁴³ Los conflictos estarán asociados a las necesidades, intereses, incertidumbres y expectativas que los diferentes actores tengan en juego ante una decisión.

²⁴⁴ Pino N., Eliana. *Análisis de indicadores de sostenibilidad ambiental y urbana en las agendas 21 local y eco auditorias municipales. El caso de las regiones urbanas europeas*. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Cataluña. Barcelona. 2001. Pág. 26

La TGS plantea el entendimiento de la realidad como un todo complejo, para lo cual es necesario recurrir a la transdisciplinariedad y a la multidisciplinariedad.

Según Johansen (2008), la TGS "...describe un nivel de construcción teórico de modelos que se sitúa entre las construcciones altamente generalizadas de las matemáticas puras y las teorías específicas de las disciplinas especializadas y que en estos últimos años ha hecho sentir, cada vez más fuerte, la necesidad de un cuerpo sistemático de construcciones teóricas que pueda discutir, analizar y explicar las relaciones generales del mundo empírico."²⁴⁵

4.3.1 Definiciones

La RAE, define *sistema* de la siguiente manera:

(Del lat. *systema*, y este del gr. σύστημα).

1. m. Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí.
2. m. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto.

Para Funtowicz y Ravetz (1999), un sistema es una construcción intelectual, que ha sido "impuesta" ante un sistema de fenómenos y de sus explicaciones. Los mismos autores, se refieren a los sistemas como una colección de elementos y subsistemas, definidos por sus relaciones dentro de una cierta clase de jerarquía o jerarquías, que pueden ser de inclusión y de escala, como en el caso de los ecosistemas o de función, como en un organismo y sus órganos separados. Están también los sistemas con jerarquías de inclusión, de escala y de función, a este grupo pertenecen las diferentes especies y sus miembros.

Según Funtowicz y Ravetz, los sistemas ambientales pueden incluir también los subsistemas humanos e institucionales, siendo estos últimos denominados por los autores como sistemas "reflexivos".

Ludwing von Bertalanffy (1.986), padre de la TGS, define sistema como "conjunto de elementos en interacción"²⁴⁶. El mismo autor, presenta en el Apéndice I de su libro *Teoría general de los sistemas*, las siguientes definiciones de sistema:

- "...es un *modelo* de naturaleza general, esto es, un análogo conceptual de algunos rasgos muy universales de entidades observadas."²⁴⁷

²⁴⁵ Johansen, Oscar. *Introducción a la teoría general de sistemas*. Editorial Limusa. México. 2008. ISBN: 968181567X

²⁴⁶ Bertalanffy, Ludwing von. "Teoría general de los sistemas". *Fondo de cultura económica*. México. 1986. ISBN: 968-16-0627-2. Pág. 38.

²⁴⁷ Bertalanffy. 1986. Óp.cit. Pág. 262.

- “...alude a características muy generales compartidas por un gran número de entidades que acostumbraban ser tratadas por diferentes disciplinas.”²⁴⁸
- “...es un nuevo “paradigma” en la ciencia, en comparación con el enfoque elementalista y sus concepciones, predominantes en el pensamiento científico.”²⁴⁹
- “...conjunto de elementos interrelacionados entre sí y con el medio circundante.”²⁵⁰

Los sistemas se clasifican en cerrados y abiertos y éstos últimos en simples, complicados y complejos (Funtowicz y Ravetz, 1999).

Sistema cerrado: se caracteriza básicamente por que utiliza para su funcionamiento su reserva de energía potencial interna y por tanto el intercambio de energía, materia e información con el medio ambiente en mínimo o nulo. Estos sistemas tienden a la entropía.

Sistema abierto: existe una relación-interacción permanente con su entorno a través del intercambio de energía, materia e información. Este tipo sistemas tienden hacia una evolución constante y un orden estructural.

- *Sistema simple:* su funcionamiento se puede explicar a través de un análisis causal determinista y lineal.
- *Sistema complicado:* en este caso, para su explicación o control, se requiere de un número mayor de variables (generalmente más de seis).
- *Sistema complejo:* la explicación de su funcionamiento demanda de la observación y comprensión del proceso en su totalidad. Estos sistemas se caracterizan por la presencia de incertidumbres significativas e irreductibles y por la validez de múltiples perspectivas para su análisis (Gallopín *et al*, 2000).

Según Matus (1980), el trabajo con sistemas complejos, como el que se hace desde las ciencias sociales, exige tener en cuenta la autonomía de los sistemas, la transformación de los sistemas (ya que sus elementos “reordenan, reproporcionan, revinculan” y autotransforman), y la diversidad de la totalidad de los sistemas.

En términos generales, los sistemas abiertos están regidos por los siguientes principios básicos: totalidad, equifinalidad, equipotencialidad, retroalimentación (positiva y negativa), sinergia, homeostasis, jerarquía, interdependencia, adaptabilidad, resiliencia, entropía, complejidad, teleología, neguentropía²⁵¹, equilibrio, emergencia, subsidiaridad, multicausalidad y complementariedad.

Bertalanffy define la TGS como “...una ciencia general de la “totalidad” (...) En forma elaborada sería una disciplina lógico-matemática, puramente formal en sí

²⁴⁸ Ídem.

²⁴⁹ Bertalanffy. 1986. Óp.cit. Pág. 263.

²⁵⁰ Ídem.

²⁵¹ Es la energía que el sistema importa del ambiente para mantener su organización y sobrevivir (Johannsen, 1975).

misma pero aplicable a las varias ciencias empíricas.”²⁵² Según el autor, el principio unificador de la TGS es la organización que se encuentra en todos los niveles.

4.3.2 Alcances

La TGS surge en el campo de la biología, en un contexto reduccionista, caracterizado por el método analítico. Sin embargo, la imperiosa necesidad de “...abordar científicamente la comprensión de los *sistemas concretos* que forman la realidad, generalmente complejos y únicos, resultantes de una historia particular...”²⁵³, lleva a Bertalanffy a proponer ésta metateoría.

Según Johansen (2008), las tendencias que buscan la aplicación práctica de la TGS son las siguientes:

- ✓ La cibernética
- ✓ La teoría de la información
- ✓ La teoría de juegos
- ✓ La teoría de la decisión
- ✓ La topología o matemática relacional
- ✓ La ingeniería de sistemas
- ✓ La investigación de operaciones
- ✓ La teoría del caos
- ✓ La teoría de redes
- ✓ La ciencia política y otras áreas de las ciencias sociales.

La Teoría General de Sistemas es un enfoque fundamentalmente interdisciplinario, y por lo tanto, aplicable a cualquier sistema tanto natural como artificial.

Por su parte Saravia, define la TGS como “una ciencia de la globalidad, en la que las ciencias rigurosas y exactas nacidas del paradigma cartesiano no sólo pueden convivir sino que se potencian mutuamente por su relación con las conocidas como ciencias humanas, y en la que la lógica disyuntiva formal (...) ha realizado enormes progresos y conducido a resultados espectaculares, se da la mano con las lógicas recursivas y las borrosas.”²⁵⁴

Tal vez uno de los mayores aportes de la TGS a la ciencia posmoderna es la oferta de herramientas analíticas para la comprensión la complejidad de los fenómenos y procesos objeto de estudio tanto de las ciencias básicas como de las ciencias humanas.

Según Gallopín y otros (2000), El enfoque de sistemas es una manera de pensar en términos de interconexión, relaciones y contexto. “Según este enfoque, las propiedades esenciales de un organismo, de una sociedad o de

²⁵² Bertalanffy. 1.986. Óp.cit. Pág. 37.

²⁵³ Cabeza, Enrique. *Aproximaciones a la Teoría General de Sistemas: Un enfoque desde el punto de vista biológico*. Monografía. Universidad de Pamplona. Colombia. S.d.

²⁵⁴ Sarabia, Ángel. *La teoría general de sistemas*. Isdefe. Madrid. 1.995. ISBN: 84-68338-01-9

otros sistemas complejos son propiedades del conjunto, que surgen de las interacciones y las relaciones entre las partes. Las propiedades de las partes no son intrínsecas, y se pueden entender sólo dentro del contexto del todo más amplio.”

El enfoque sistémico, indiscutiblemente, ha tendido un puente dialéctico entre el holísmo y el reduccionismo, posibilitando la multiplicidad de perspectivas y el diálogo de saberes.

Para el desarrollo de esta investigación la TGS representa una condición ineludible si se pretende abordar la complejidad e interrelación existente entre sostenibilidad urbana – gestión ambiental y políticas públicas.

4.4 LA GLOBALIZACIÓN COMO PARADIGMA

Desde el punto de vista académico, una de las mayores dificultades cuando se desea abordar el tema de la globalización radica en si se debe concebir como una estructura, un estadio, un proceso o una coyuntura (Fazio, 2002).

Para Milton Santos (1993), la globalización es un conjunto sistémico que constituye “...un paradigma para la comprensión de los diferentes aspectos de la realidad contemporánea.”²⁵⁵

Mientras que para Fazio (2002), la globalización debe ser concebida como *proceso*²⁵⁶: “Una lectura desde el punto de vista de proceso remite, por lo tanto, a uno de los componentes esenciales de la globalización, a saber: la relación entre espacio y tiempo” (tabla 7). El mismo autor asegura que dicha lectura permite ver de manera clara “...la interrelación y la retroalimentación que los diferentes ámbitos producen en la consolidación o repliegue de las tendencias globalizadoras.”²⁵⁷

En lo que sí parecen coincidir numerosos autores (Acosta, Fazio, Ospina, Escobar, Ossenbrügge y Bodemer²⁵⁸, entre otros), es en que la globalización no es un fenómeno reciente. Desde el punto de vista económico, el fenómeno nace con el surgimiento del capitalismo y la modernidad, con la reconcentración de los recursos que provocó la mundialización y colonización iniciadas en 1.492²⁵⁹.

²⁵⁵ Santos, Milton. “Los espacios de la globalización”. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*. N° 13. Ed. Comp. Madrid. 1993. Págs. 69-77

²⁵⁶ Fazio 2002, define proceso como “un conjunto de fenómenos concebidos como activos y organizados espacialmente en el largo tiempo”.

²⁵⁷ Fazio V, Hugo. *La globalización en su historia*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2002. ISBN: 958-701-134-1

²⁵⁸ Bodemer, K y Ossenbrügge, J. “Formas de globalización y desarrollo urbano, un estudio de caso: Argentina, siglo XIX y XX”. *Revista de Ciencias Sociales: Desarrollo Económico*. 2003.

²⁵⁹ Acosta, Alberto. “Alcances y Limitaciones de la Globalización”. *Identidad Nacional y Globalización*. Edición: ILDIS, IAEN, FLACSO. Primera edición. Ecuador. 1997.:28-29. ISBN: 9978-94-107-X.

El proceso de globalización se intensificó claramente con la revolución industrial y según Acosta (1997), se da a partir de los años 50 del pasado siglo, con la ampliación de los flujos económicos.

Al respecto, Fazio (2003) sostiene: “Aproximarnos a la globalización en términos de proceso significa inmediatamente que dejamos de concebirla como un fenómeno peculiar propio sólo de las sociedades presentes y nos lleva por la senda del reconocimiento de que manifestaciones del fenómeno, con mayor o menor intensidad, también pudieron haber tenido lugar en otras épocas”²⁶⁰

Tabla 7. La globalización como proceso

Área	Proceso
Principios Potenciadores	Modernización, transnacionalización, Tercera Revolución Industrial, Muro de Berlín
Determinantes	Modernización, capitalismo, internacionalización
Globalización económica	Mercado mundial, adaptación a circuitos globalizados, acciones políticas.
Alcance de la globalización económica	Coexistencia de espacios temporalizados en torno a la globalización con otros que siguen su propio ritmo.
Globalización cultural	Hibridación y tensión entre lo transnacional y lo nacional.
Alcance de la globalización cultural	Cultura mundial, indigenización, expresiones universales.
Identidades	Tensiones entre viejos y nuevos referentes.
Globalización social	Sociedad mundial, estratificación en torno a globalización.
Alcance de la sociedad mundial	Inclusión y marginalidad.
Derecho	Normas globales.
Estado	Redefinición del Estado
Ordenamiento mundial	Esquema piramidal, concertación y conflicto.
Instituciones	Coexistencia de supranacionalismo e intergubernamentalismo.

Fuente: Hugo Fazio V (2002)

4.4.1 Definición

Han sido incontables los intentos realizados, no solo desde la academia, por lograr un consenso en la definición de globalización. Sin embargo, como asegura Fazio (2003), uno de los principales obstáculos que se presentan al abordar este punto es que:

“...la globalización encierra significados diferentes para los distintos países y regiones del planeta, de lo cual se desprende que los modos de apropiación son diferenciados. No es lo mismo imaginar, razonar y opinar de la globalización cuando uno vive en Washington, Paris, Tokio, Moscú, Praga, El

²⁶⁰ Fazio V, Hugo. “La globalización: ¿un concepto elusivo?”. *Revista Historia Crítica*. N° 23. Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Historia. Bogotá. 2003. ISSN: 0121-1617. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2180716>

Cairo, Luanda, Nueva Delhi, Bogotá o Santiago de Chile. Demás está decir, que esto no obedece a que enfrentamos una contrariedad de tipo geográfico o a que las diferencias entre el Norte, el Este y el Sur sean todavía profundas, lo cual, por cierto, sigue siendo una gran verdad. Circuitos globalizados existen en todas estas ciudades y, es más, en muchas de ellas más de alguno puede llegar a compartir estilos de vida que pueden hacerlo sentir como si estuvieran en casa. Pero, el problema radica en que, en la actualidad, cada cultura, por no decir cada individuo, tiende a establecer una forma específica de apropiación de la globalización, de lo cual se desprende también la variedad de significados que el fenómeno porta.”²⁶¹

La palabra globalización ha sido utilizada, en términos generales, para expresar la idea de proceso totalizante, por lo tanto aplica para la tecnología, la educación, la cultura, es decir, no se limita únicamente al ámbito económico. Sin embargo, la mayoría de las definiciones sobre el proceso de globalización las aporta el sector económico.

El FMI define la globalización como “...una interdependencia económica creciente del conjunto de países del mundo, provocada por el aumento del volumen y la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, al tiempo que la difusión acelerada y generalizada de tecnología”.²⁶²

Según Ana Lucia Armijos²⁶³, la globalización económica, en términos generales, debe entenderse como “...un fenómeno que posibilita la libre circulación de bienes y servicios, elimina fronteras, crea un mercado y un espacio suprarregional ampliado y permite la complementariedad y el intercambio (...)”²⁶⁴

Para Guiddens (1999), la globalización “...no es sólo una serie de influencias, sino una compleja serie de transformaciones estructurales que afectan a la economía, la política y la cultura. Es necesario comprenderlas adecuadamente si pretendemos afrontarlas y beneficiarnos de ellas.” Ampliando sobre el concepto, el autor dice: “La globalización no se refiere sólo al mercado global y a la expansión de la ‘economía ingravida’ (la economía de la información mundial). Dice relación con un proceso de cambio en el papel del Estado...”²⁶⁵

Edgar Morín (2002), define la globalización como “...un producto ocasionado por la aventura histórica de los países llamados “desarrollados” y que el proyecto de la globalización consiste en llevar a cabo un desarrollo federalizado.”²⁶⁶

²⁶¹ Fazio, Hugo. 2003. Óp. cit.

²⁶² Según el Fondo Monetario Internacional (FMI)

²⁶³ Ex presidenta de la Junta Monetaria de Ecuador.

²⁶⁴ Armijos, Ana L. *Identidad Nacional y Globalización*. 1997. Óp. cit. Pág. 26.

²⁶⁵ Guiddens, Anthony. “El futuro del estado benefactor”. *Estudios Públicos*. N° 74. Londres. 1999. Págs. 33 – 39.

²⁶⁶ Morín, Edgar. Transcripción de la conferencia plenaria “ética y globalización” Conferencia dictada en el marco del Seminario Internacional “Los Desafíos Éticos del Desarrollo”, Buenos Aires, 5 y 6 de septiembre de 2002. Disponible en: <http://www.edgarMorin.org/Portals/0/etica%20y%20glogalizacion.pdf>

Para Fazio (2002), la globalización no debe ser analizada como una totalidad sistémica:

*“...por cuanto sus distintos componentes no pueden analizarse en función de un conjunto que se encuentre en una completa dependencia **reciproca**²⁶⁷ (...) Además, la globalización como sistema impide entender la arritmia que registran las distintas manifestaciones del fenómeno, como por ejemplo, cuando en ocasiones se fortalecen las tendencias globalizadoras en lo económico pero retroceden las políticas e institucionales...”*

Rubio y Akizu (2005), definen la globalización como un proceso imparable, caracterizado por la inexorabilidad “...y por la imposición de un proceso sobre el que la mayoría de los actores socioeconómicos, culturales y políticos no han decidido, a pesar de sufrir las consecuencias del mismo.”²⁶⁸

Ospina (2005), se refiere a la globalización como proceso de vieja data en el cual la desigualdad y el dominio han sido las constantes: “La ambición de un imperio mundial, a la que hoy llamamos globalización, ya estaba latente en el Imperio Romano, en el cristianismo, en el ideario de los gibelinos.”²⁶⁹

Por su parte, Arturo Escobar (2005), en su artículo *El “postdesarrollo” como concepto y práctica social*, presenta una interesante disertación político-académica en torno a la definición de globalización desde dos corrientes de pensamiento: liberales y postestructuralistas. Al respecto, Escobar sostiene:

“...los liberales presentan una definición de la globalización en términos de procesos presuntamente reales de flujos, migraciones, mercados, etc., los postestructuralistas, por su parte, desarrollan una noción de “globalización” que les permite cuestionar las suposiciones muy dominantes que la definen en los términos neo-liberales y, de este modo, crean un marco de interpretación en el que la globalización aparece como histórica (no el producto “natural” del desarrollo del mercado, por ejemplo), como algo en disputa (y, por ende, profundamente negociada), y, por lo tanto, el objeto actual o potencial de oposición y transformación. Esta perspectiva no es menos “válida” que la de los neoliberales, aun si la de éstos se acepta como “la verdad” debido al lugar que ocupa dentro de la hegemonía actual.”²⁷⁰

Según Concepción (2006), la globalización es un fenómeno fundamentado ideológicamente en el paradigma económico hegemónico del neoliberalismo, el cual limita la democracia nacional y le quita poder de decisión en materia económica y política al Estado. Según Concepción, la globalización tiene como causas principales, “a) La aceleración de los ritmos de apertura económica y de los intercambios de mercancía y servicios. b) La liberalización de los mercados

²⁶⁷ Negrilla de la autora.

²⁶⁸ Rubio A, Eduardo y Akizu A, Beatriz. “Desarrollo sostenible y globalización. Cuando el futuro influye sobre el presente”. *Revista Lan Harremanak*. N° 12. Universidad del País Vasco. 2005. Págs. 185-214.

²⁶⁹ Ospina, William. *Los nuevos centros de la esfera*. Bogotá. 2005. ISBN: 958-704-349-9. Pág. 155

²⁷⁰ Escobar, Arturo. “El “postdesarrollo” como concepto y práctica social”. *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela. Caracas. 2005. Págs. 17-31.

de capitales. c) La revolución de las tecnologías en las cuales destacan las de la comunicación y de la informática...”²⁷¹ y se caracteriza por los siguientes elementos:

- La desaparición de las fronteras económicas.
- La moneda nacional como un activo de riqueza de un país y no como identidad soberana.
- La unificación del espacio económico mundial, caracterizado por la volatilidad de los movimientos de capitales.
- La globalización de mercados y de capitales pero no de personas.
- La legitimidad restringida debido a su eficacia es limitada, y a la exclusión de beneficiarios.

Para Sunkel (2007), la globalización se presenta como proceso, cuya ideología se oferta como “...una tendencia novedosa e históricamente inédita, centrada esencialmente en la revolución tecnológica contemporánea, parte inherente del proceso de modernización, de carácter espontáneo, irresistible y fundamentalmente positivo.” El mismo autor aclara que la dinámica de la globalización no es lineal sino dialéctica, lo que implica reconocer que cada proceso tiene su antiproceto.

Ante la pregunta: ¿Qué es la globalización?, José de Sousa Silva (2005), responde lo siguiente:

“Usando la mentira como filosofía de negociación pública y el miedo como estrategia de control, el más fuerte define nuestras reglas nacionales como barreras a derrumbar para el éxito de las reglas transnacionales del nuevo orden corporativo mundial del capitalismo global. El más fuerte crea las nuevas “reglas del juego del desarrollo” lejos del escrutinio público y de la participación ciudadana, transformando la democracia representativa en “el arte de engañar al pueblo.”²⁷²

Stiglitz (2006), escribe en el último capítulo de su libro *Cómo hacer que funcione la globalización*: “Para gran parte del mundo, la globalización, al menos tal y como se ha gestionado, es como un pacto con el diablo. Unos pocos se hacen más ricos; las estadísticas del PIB, si es que sirven para algo, son mejores, pero las formas de vida y los valores básicos están amenazados.”

Es claro ahora, que pensar en una definición única y totalizadora del proceso de globalización es improcedente y hasta peligroso. La diversidad de circunstancias, necesidades, prioridades y objetivos hacen de la globalización un fenómeno con manifestaciones particulares en cada contexto, lo que amerita lecturas y acciones igualmente particulares, con el fin de potencializar los impactos positivos y mitigar los devastadores efectos de la globalización en los aspectos sociales, culturales, ecológicos y políticos a lo largo y ancho del planeta.

²⁷¹ Concepción, Luis Enrique. “Globalización, democracia y gobernanza global: perspectiva latinoamericana”. *Politika. Revista de Ciencias Sociales*. Nº 2 / Diciembre. 2006

²⁷² Souza Silva, José de. “Aprender inventando desde “lo local” o perecer imitando desde “lo global””. *Suplemento SEMANA*, diario ELTIEMPO de Piura del 16 de Enero de 2005.

4.4.2 Alcances

Una “síntesis perfecta” de lo que serían los alcances de la globalización puede ser la siguiente:

“La globalización consiguió unir a gente de todo el mundo, contra la globalización. Los trabajadores industriales de Estados Unidos veían peligrar sus empleos debido a la competencia procedente de China. Los agricultores de los países en vías de desarrollo veían peligrar sus puestos de trabajo por el maíz altamente subvencionado y otros cultivos estadounidenses. Los trabajadores europeos veían como se acababan las medidas de protección laboral en nombre de la globalización. Los activistas del sida veían cómo los nuevos acuerdos comerciales elevaban los precios de las medicinas hasta niveles inaccesibles en muchos lugares del mundo. Los defensores del medio ambiente pensaban que la globalización socavaba largas décadas de lucha por establecer normativas para proteger nuestro patrimonio natural. Quienes deseaban proteger y desarrollar su patrimonio cultural, también veían la injerencia de la globalización. Quienes protestaban no aceptaban el argumento de que, al menos desde el punto de vista económico, la globalización conseguiría en última instancia que todos mejorasen.”²⁷³

Sin embargo, tal vez la forma más acertada de aproximarse a dichos alcances sea a través de los efectos de la globalización, tanto positivos como negativos, sobre las economías locales a nivel mundial. Al respecto, el Banco Mundial, organismo internacional “encargado” de difundir las bondades de la globalización, sostiene:

*“La globalización presenta enormes oportunidades de prosperidad a los países en desarrollo, pero les expone también a mayores riesgos si no adoptan las reformas económicas, sociales e institucionales necesarias para explotar el potencial de la economía mundial. El **cambio tecnológico** acelera el ritmo del desarrollo, pero al mismo tiempo tiende a ampliar el abismo que separa a los ricos de los pobres, tanto dentro de los países como a escala internacional. La **mayor apertura política** mejora la calidad del sistema de gobierno para segmentos cada vez más amplios de la población y, en consecuencia, los grupos más pobres han encontrado el medio de “hacerse oír” y pedir ayuda para manejar los riesgos a que se enfrentan.”²⁷⁴*

A pesar de la promoción de la globalización como el mecanismo por medio del cual se superará la pobreza y se alcanzará el desarrollo, son múltiples los autores que disienten de esta visión y ven en la globalización una creciente amenaza para los pueblos, las culturas y el medio ambiente.

Para Edgar Morín (2002), los alcances de la globalización están reflejados en lo que él denomina *los rasgos de la globalización*²⁷⁵, caracterizados por la

²⁷³ Stiglitz, Joseph. *Cómo hacer que funcione la globalización*. Taurus. México. 2006. ISBN: 958-704-479-7. Pág.32

²⁷⁴ Banco Mundial. *Mejorar los sistemas de protección social, fundamental para que la globalización redunde en beneficio de los pobres. Nuevo informe señala que las nuevas formas de protección social podrían reducir la pobreza más rápidamente*. Comunicado de prensa N° 2000/194/S. 2001

²⁷⁵ Morín, Edgar. 2002. Óp. cit.

exclusión, desterritorialización, desreglamentación, debilitamiento del Estado y homogenización.

Por su parte Stiglitz (2002), en su libro *El Malestar en la Globalización*, se refiere de manera explícita a los efectos “devastadores” que la globalización ha tenido sobre los países más pobres en donde la brecha social, tecnológica y cultural es cada día mayor, contrario a lo que ocurre en los países desarrollados, donde la globalización ha mejorado los niveles de calidad de vida de los habitantes de este sector del planeta. Después de describir las medidas tomadas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio para imponer el proceso de globalización en los países del sur, Stiglitz recomienda: “El ritmo de la integración global es un asunto importante: un proceso más gradual significa que las instituciones y normas tradicionales no serán arrolladas, y podrán adaptarse y responder a los nuevos desafíos”.²⁷⁶

Arturo Escobar (2002), resalta tres efectos claves de la globalización:

- La globalización propicia al mismo tiempo unificación y fragmentación
- La globalización debe ser vista en términos de la producción de diferencias que no necesariamente se inscriben en esquemas jerárquicos y órdenes evolutivos
- La diferencia se reinscribe en una jerarquía y ésta se introduce en un mecanismo de dominación cultural.

Por su parte Fazio Vengoa (2002), asegura que la globalización tiene efectos directos sobre la sociedad al incidir en los planes social, político, económico y cultural:

- En el plano social, “...la globalización se expresa como una dinámica que tiende a establecer nuevas formas de diferenciación entre los diversos grupos sociales. Además de las tradicionales –clases sociales– en los confines nacionales y entre naciones se desarrollan nuevas formas de diferenciación entre aquellos que están insertos y los que se encuentran excluidos de la globalización.”²⁷⁷
- En el plano político, la globalización como proceso ha llevado a una reorganización estatal y a una redefinición del papel del Estado.
- En el plano económico, el autor predice que no se “asistirá a una espacialidad única” y por tanto, la globalización económica no puede leerse al margen de lo político.
- En el aspecto cultural identifica la aculturación como consecuencia de la globalización: “...así como la economía se globaliza a diferentes ritmos e intensidades, algo similar ocurre con la cultura que se convierte en algo externo e interno a cada comunidad.”²⁷⁸

²⁷⁶ Stiglitz, Joseph. *El Malestar en la Globalización*. Editorial Taurus. Primera edición en Colombia. Santafé de Bogotá. 2002. Pág. 308. ISBN: 958-704-010-4

²⁷⁷ Fazio. 2002. Óp.cit. Pág. 55

²⁷⁸ Fazio. 2002. Óp.cit. Pág. 54

Basado en los puntos anteriores, el autor recalca la necesidad de incorporar la globalización como una variable subyacente a todas las políticas de desarrollo. Esta propuesta está respaldada por Sunkel (2007), quien considera que debido a las políticas monetarias, fiscales y salariales conservadoras y restrictivas impuestas por la globalización a los gobiernos, principalmente de los países en desarrollo, "...se ha hecho sumamente difícil y exigente tener políticas nacionales, independientes y autónomas al nivel macroeconómico."²⁷⁹

Santos, (2002), se refiere a la globalización como un nuevo tipo de *fascismo social* que coexiste con sociedades democráticas y que "...opera de varios modos: en términos de exclusión espacial; los territorios por los cuales luchan actores armados; el fascismo de la inseguridad; y, por supuesto, el fatal fascismo financiero, el cual en ocasiones dicta la marginación de regiones y países enteros que no cumplen las condiciones requeridas para el capital como lo estipulan el FMI y sus fieles asesores en gestión..."²⁸⁰

De otro lado, Rubio y Akizu (2005), en su artículo *Desarrollo sostenible y globalización*, identifican como principales consecuencias de la globalización el deterioro ambiental, la pobreza, el debilitamiento de la gobernabilidad y la pérdida de la riqueza cultural.

A juicio de Escobar (2005), la globalización ha tenido efectos devastadores en los países del Tercer Mundo, al respecto sostiene:

*"El nuevo imperio opera no tanto a través de la conquista, sino más bien a través de la imposición de normas (libres-mercados, democracia y nociones culturales de consumo al estilo estadounidense, y otros). El anteriormente denominado Tercer Mundo es, ante todo, el teatro de una multiplicidad de pequeñas guerras crueles que, en lugar de ser un regreso a la barbarie de antaño, están vinculadas a la actual lógica global (...) Desde una perspectiva subjetiva, lo que se halla en las regiones al Sur (incluyendo el Sur dentro del Norte) son "identidades fragmentadas" y la transformación de culturas de solidaridad en culturas de destrucción."*²⁸¹

De Sousa Silva (2005), en su artículo *Aprender inventando desde "lo local" o perecer imitando desde "lo global"*, basado en los efectos negativos de la globalización, hace una invitación a cuestionarla por considerarla:

"...creada por "desarrollados" y promovida a través de un diseño global, donde el comercio es "vendido" como el único puente válido hacia el imposible "milagro del desarrollo" y el inalcanzable "diploma de desarrollado". Además de ser falsa, esta premisa nos presiona otra vez a cambiar apenas las "cosas" (leyes, políticas, instituciones, etc.), sin la participación de las "personas" que cambian las cosas, siguiendo la racionalidad del modo clásico de innovación, donde solo unos generan, otros transfieren y el resto adopta el conocimiento generado."

²⁷⁹ Sunkel. 2007. Óp. cit. Pág. 22

²⁸⁰ Santos, Boaventura de Sousa. *Towards a New Legal Common Sense*. Londres. 2002.

²⁸¹ Escobar. 2005. Óp. cit. Pág. 29

Según Stiglitz, los principales problemas identificados por la comunidad internacional y que a su vez representan los mayores retos para la globalización, son superar la pobreza, la ayuda exterior y la condonación de la deuda, la aspiración a crear un comercio justo, las limitaciones de la liberación, la protección del medio ambiente, un sistema defectuoso de gobernanza global, el riesgo en el que están los valores culturales fundamentales de los pueblos.

Por último, el mismo autor sintetiza la problemática de la siguiente manera: “En resumen, puede que la globalización haya ayudado a algunos países, quizá haya aumentado su PIB, la suma total de los bienes y servicios producidos, pero no ha ayudado a la mayoría de la población, ni siquiera en estos países. Lo que preocupa es que la globalización pueda estar creando países ricos con población pobre.”²⁸²

Desde una óptica regional, Concepción Montiel (2005), analiza los diversos efectos que la globalización ha tenido sobre América Latina en aspectos como la economía, la cultura y la política. El panorama desolador presentado por el autor es el siguiente:

“El libre comercio no es la solución a las desigualdades ni tampoco es una ganancia absoluta, (...) los efectos negativos de la globalización parecen derrumbar la misma esencia de la democracia que se ha sustentado en la soberanía, en la libertad de autodeterminación, en la igualdad social. Al ser modificados los estados nación por los efectos de la globalización la política nacional no es tan eficaz como antes. Los Estados han perdido gran parte de su soberanía y los líderes políticos han reducido su capacidad de influencia en los acontecimientos.”

Refiriéndose específicamente a los efectos de la *compleja y contradictoria* globalización en la democracia, Concepción dice:

“No solo se trata de un traspaso de lo local a la arena mundial sino que, las naciones pierden o ganan poder económico; presiona hacia arriba y hacia abajo. Es un fenómeno que ha modificado nuestras tradiciones y todo tipo de valores e incluso los ha trastornado. Es razón del surgimiento de identidades culturales y nacionalismos locales. La globalización no está evolucionando democrática ni equitativamente ni es totalmente benigna en sus consecuencias. Tiene como hegemonía dominante a los EE.UU. como superpotencia económica (multinacionales), cultural y militar.”²⁸³

Es claro ahora que medir los alcances de la globalización implica medir cargas y beneficios en lo global, en las regiones, en las naciones y principalmente en las ciudades por ser estas parte fundamental de “...cualquier solución económicamente racional a los esfuerzos de una sociedad para enfrentar los problemas tradicionales de producción, distribución y consumo”²⁸⁴.

Podría concluirse este apartado con un hermoso párrafo del ensayo de William Ospina, titulado *Los nuevos centros de la esfera*, en él, el autor propone la

²⁸² Stiglitz. 2006. Óp.cit. Pág. 33

²⁸³ Concepción, Luis Enrique. 2006. Óp. cit. Pág. 82

²⁸⁴ CEPAL. LC/L.1117. Junio 1998. Óp. cit. Pág. 13

necesidad de repensar la globalización en función de un nuevo modelo civilizatorio que propicie la equidad, el uso mesurado de los recursos naturales y el respeto a la diversidad cultural:

“Hoy tiende a hablarse de la globalización en términos de un modelo de vida compartido, de unas expectativas comerciales y culturales para las cuales no debe haber fronteras. Es bueno que la humanidad quiera parecerse en eso a las águilas migratorias, a los colibríes henchidos de miel, a las ballenas que cantan su amor de un mar a otro, y a los vientos cargados de polen. Pero si los derechos del mundo deben ser compartidos, la responsabilidad debe ser compartida también, a riesgo de que la globalización se convierta en un eufemismo para enmascarar la mera codicia de los mercados y la mera voracidad sobre los recursos. La aventura del globo tiene que procurar un modelo de civilización que consulte las necesidades de todos y las expectativas de todos, que intente un poco de justicia, de generosidad y de sensatez. Para eso es necesario reconocer los méritos de las culturas.”²⁸⁵

4.4.2.1 Implicaciones de la globalización en las ciudades postmodernas

“Las ciudades globales son los centros direccionales que rigen los destinos de la Humanidad y allí se convive con las fuertes contradicciones del capitalismo avanzado o neoliberalismo.”
Félix Guattari

Las ciudades juegan un rol decisivo en el contexto económico de la globalización, así lo afirma José Sánchez Parga: “Las grandes metrópolis aparecen hoy, no solo como el lugar, sino como el vector y motor privilegiado de la extensión de las regulaciones de los intercambios y del mercado.”²⁸⁶ Así mismo opina Ossenbrügge, quien sostiene que el proceso de globalización ha conllevado una revalorización de las ciudades, ya que han pasado a ser “...el lugar estratégico para la realización de actividades de alcance mundial.”²⁸⁷

Es indudable que la globalización ha producido en las ciudades una serie de efectos, tanto positivos como negativos; dichos efectos, unidos a los procesos socioeconómicos endógenos de cada ciudad, han generado profundos cambios en la dinámica urbana. A juicio de Hélène Rivière d’Arc (1996), los cambios que experimentan las grandes ciudades, como resultado de la sinergia globalización -procesos endógenos, son los siguientes:

- 1) Polarización económica: actividades financieras y producción de servicios financieros, con un número creciente de empleos altamente cualificados²⁸⁸.
- 2) Polarización socio-económica: los puestos de trabajo altamente cualificados están en aumento, mientras que otros más tradicionales y generalmente ocupado por una pequeña capa de clase media

²⁸⁵ Ospina. Óp. cit. Pág. 32

²⁸⁶ Parga. 1997. Óp. cit. 105

²⁸⁷ Ossenbrügge, Jürgen. “Formas de globalización y del desarrollo urbano en América Latina”. *Revista Iberoamericana*. N° 11. 2003. Pág. 102

²⁸⁸ Robert Reich, en su libro *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, ha denominado “analistas simbólicos” a los individuos capaces de desempeñar éste nuevo tipo de trabajo que demanda la dinámica globalizadora.

- (empleados, obreros, comerciantes), están en declive. En el otro extremo, hay un creciente número de puestos de trabajo precario para el sector menos cualificado (limpieza, mensajería, etc.), lo que implica numerosos desplazamientos hacia las zonas de actividades, por parte de muchos trabajadores mal pagados.
- 3) Polarización económico-espacial: los nuevos barrios en las ciudades redefinidos, modificados, equipados y dedicados a estas nuevas actividades.
 - 4) Polarización socio-espacial: los barrios de altos ingresos y los barrios pobres se apartan y diferencian cada vez más el uno del otro.

Rivière d'Arc, sostiene que los cambios antes enumerados son comunes para todas las grandes ciudades, como lo son también sus efectos: "En este contexto, las palabras que sirven para describir la ciudad –refiriéndose a Sao Paulo- son las mismas que sirven para Francia: fragmentación, zonas desfavorecidas, pobreza, periferia, exclusión, redes, participación, crisis urbana, crisis de ciudadanía."²⁸⁹

Por su parte, Segre²⁹⁰ plantea que efectivamente, el proceso de globalización de la economía mundial incide también en la ciudad, con acciones que van desde el establecimiento de un paisaje estereotipado con modelos arquitectónicos asumidos del exterior que obedecen más a estrategias financieras internacionales que a la voluntad o deseos de los habitantes, hasta la privatización de las tradicionales funciones e infraestructuras estatales, lo que conlleva a la pérdida de los controles comunitarios sobre las transformaciones que se tejen sobre el territorio.

Para Borja (1998), la influencia de la globalización sobre la ciudad es clara y según su artículo *Los Desafíos del Territorio y los Derechos de la Ciudadanía*, ésta influencia va más allá del aspecto económico, el autor hace referencia a los aspectos espaciales, sociales y culturales resignificados en el territorio urbano:

*"El desafío urbano de la globalización: construir el territorio. La mundialización de la economía – que junto con la revolución informacional y la desaparición de los bosques configuran la famosa o banal globalización – ha provocado una redistribución de cartas entre los territorios. Las ciudades y las regiones tienen una nueva oportunidad para una inserción competitiva o para quedarse en una, más o menos, relativa marginación. Y también al interior de cada región o ciudad puede darse la misma situación: que predomine una dinámica integradora o fragmentadora, que crezca la cohesión o la exclusión."*²⁹¹

²⁸⁹Rivière d'Arc, Hélène. "Territoires urbains et société dans la globalisation. Une mise en perspective Brésil-France". *Strates*. N° 9. 1996-97. Disponible en :

<http://strates.revues.org/document616.html>

²⁹⁰Segre, Roberto. *Arquitectura y Ciudad en América Latina. Centros y Bordes en las Urbes Difusas*. Río de Janeiro. 1998.

²⁹¹Borja, Jordi. "Los Desafíos del Territorio y los Derechos de la Ciudadanía". *Memorias Seminario Internacional "Costos y Financiamiento de la Capitalidad"*. México D.F. 2000. Pág. 74

Otro elemento aportado a las ciudades por parte de la globalización ha sido la multiculturalidad²⁹², entendida por Castells y Borja como pluralidad étnica y cultural.

Una alternativa para afrontar de manera más humana la globalización en las grandes urbes, es la construcción de ciudades incluyentes y con identidad (Borja, 2000), donde la multiculturalidad y la diversidad sean vistas no como una dificultad para la gestión, sino como un valor agregado de esa ciudad habilitada para colocar los elementos urbanísticos, políticos y culturales al alcance de los ciudadanos para que puedan disfrutar de los beneficios y servicios urbanos de manera satisfactoria.

En el marco del papel que juegan las ciudades en el proceso de globalización Ossenbrügge, explica el surgimiento de las *global cities* como el resultado inevitable de la mundialización de las actividades económicas, los nuevos estilos políticos y la posibilidad de acción de los diferentes actores en la ciudad: "...el proceso de globalización se ha visto acompañado de una revalorización de las ciudades, las cuales han pasado a ser, en cierto modo, el lugar estratégico para la realización de actividades al alcance mundial"²⁹³, surgen, con estas características, las llamadas *world cities*, *global cities*²⁹⁴ y las *global cities-regions*, en éstas ciudades se concentran un gran número de funciones relacionadas con la toma de decisiones y la disponibilidad de servicios, en síntesis, constituyen una red transnacional de ciudades que concentra y estructura flujos migratorios a nivel mundial.

Con respecto a la ciudad global, Heineberg (2005), realizó un estudio pormenorizado de las diferentes teorías respecto a la conformación y función de dichas ciudades y en él destaca la teoría de Friedmann, quien elaboró una jerarquía de ciudades mundiales basado en criterios empíricos (Esquema 6), en la que consideró la ciudad mundial como el principal centro financiero con oficinas centrales de empresas transnacionales, con instituciones internacionales, con un rápido incremento del sector de servicios al productor, como un importante centro de la producción, como un principal nudo de transporte, a lo que añadió el criterio *número de habitantes*.

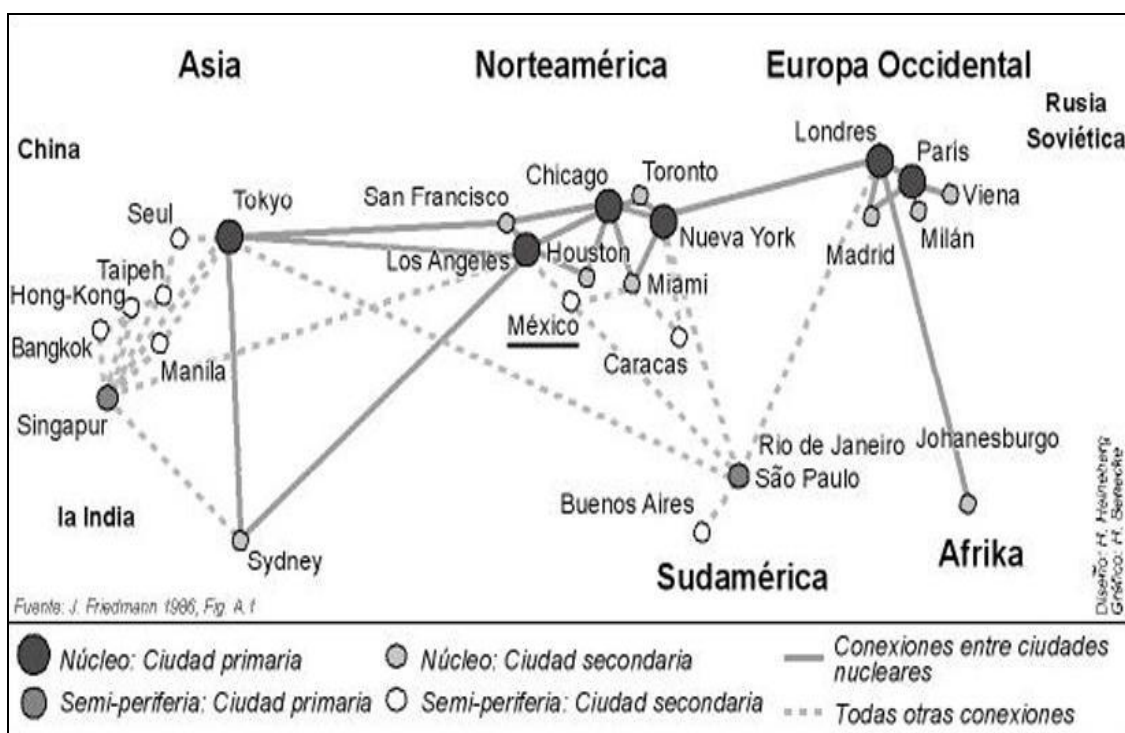
Friedmann, distinguió entre ciudades primarias y ciudades secundarias en núcleos y semi-periferias donde por ejemplo, según el autor, a nivel mundial, Ciudad de México es una ciudad secundaria de la semi-periferia, Madrid es también una ciudad secundaria pero de ubicación nuclear, mientras que São Paulo corresponde a una ciudad primaria de la semi-periferia.

²⁹²Borja, J y Castells M. *La ciudad multicultural*. Disponible en: www.forum-global.de/soc/bibliot/c.htm

²⁹³Ossenbrügge, Jürgen. 2003. Óp. cit. 102.

²⁹⁴ Esta categoría de *global cities*, demanda una plataforma tecnológica de punta que permita procesar y acceder a la información para la adecuada toma de decisiones, lo que las ubica principalmente en los países desarrollados. Ejemplo: Londres, reconocida como el centro financiero global.

Esquema 6. Jerarquía de las ciudades mundiales según J. Friedmann (1986)



Fuente: Heinz Heineberg (2005).

La CEPAL, en 1998, auguraba para las urbes de la Región un futuro alentador en lo que respecta a los efectos de la globalización:

*“Las ciudades son, a finales de siglo, el “hábitat” de gran parte de la población mundial y el lugar donde se asientan y se desarrollan las economías globalizadas. Esto es especialmente cierto en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Las ciudades en la región adquieren un decisivo rol en el marco de un nuevo escenario internacional de apertura e integración. La funcionalidad urbana surge como condición para un buen desempeño de la economía y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.”*²⁹⁵

Sin embargo, la globalización llegó a los países en vías de desarrollo sin un “aprestamiento” y sin que los problemas estructurales (pobreza, violencia, ingobernabilidad y deterioro ambiental) se hubieran resuelto, en otras palabras, los países del sur recibieron la posmodernidad sin pasar siquiera por la modernidad y “lo global” sin conocer claramente cómo funciona lo local, pero además, sin la posibilidad de disponer de un tiempo prudencial que les permitiera adaptar la capacidad productiva local para poder competir en el “libre mercado” global.

4.4.2.2 Implicaciones de la globalización en las ciudades del tercer mundo

En este escenario, son las ciudades las que adquieren un papel protagónico en la medida en que es en ellas en donde con mayor fuerza se sienten los efectos de la globalización: expansión de la pobreza, segregación espacial y exclusión

²⁹⁵ CEPAL. LC/L.1117. Junio 1998. Óp. cit. Pág. 13.

social. Stiglitz, agrega a esta lista, la “conspiración” contra los valores tradicionales y hace referencia a los efectos que esta conspiración produce más allá del perímetro urbano: “El crecimiento económico – incluyendo el producido por la globalización- dará como resultado la urbanización, lo que socava las sociedades rurales tradicionales”²⁹⁶.

En esta misma vía, Martínez Valle (2006), sostiene que la globalización en el ámbito rural genera serias amenazas, “...sobre todo cuando éste se encuentra en proceso de crisis debido a la desestructuración económico-productiva y social que se ha generado en gran parte como resultado de veinte años de políticas de ajuste y de treinta años de fallidos intentos de políticas de desarrollo rural -que no han abordado sino superficialmente los problemas centrales de la sociedad rural.”²⁹⁷

Una excelente radiografía de las consecuencias que ha tenido la globalización en las ciudades del tercer mundo la hacen Guillermina Fernández y Aldo Guzmán Ramos:

“La mundialización se asocia a la progresiva libertad de circulación mundial de capitales, que, junto a la deuda externa, principalmente, de los países del Tercer Mundo, es la causa principal de la expansión de la economía financiera. Esta circulación de capitales y estas “presiones” a las que se ven sometidos especulativamente algunos países produce desequilibrios económicos. Todo ello conlleva una creciente concentración de la riqueza en determinados sectores de los países del Primer Mundo y en las élites gobernantes del Tercer Mundo, generando un empobrecimiento generalizado de la población, marginación de amplios sectores sociales y una serie de problemáticas asociadas de difícil solución. La mayoría de sus ciudades se han convertido en territorios que cada vez consumen más recursos y generan cantidades enormes de residuos, lo que implica un creciente impacto ambiental. Esto se refleja en múltiples planos, entre ellos, la dinámica que adquieren las ciudades dentro del sistema regional y mundial y el crecimiento poblacional que están experimentando”²⁹⁸.

A pesar del incierto panorama, los “espacios posibilitadores”, a los que con frecuencia se refiere Ossenbrügge, presentes en las grandes ciudades de América Latina son hoy más claros y numerosos, las transformaciones estructurales que han logrado éstas ciudades les permite, en teoría, aumentar la competitividad local y regional, debido a dos factores básicos: la disminución significativa de la importancia de los esquemas macroeconómicos en favor de las perspectivas microeconómicas y los factores de crecimiento económico: “...mientras los aumentos generales de productividad provocados por las medidas de nacionalización siguen siendo importantes para la economía, las innovaciones en forma de productos, procesos de producción y formas de organización cobran cada vez mayor importancia para acceder a oportunidades

²⁹⁶ Stiglitz, Joseph. 2002. Óp. cit. Pág. 308

²⁹⁷ Martínez V, Luciano. “Lo global y lo local en el medio rural”. ÍCONOS 24. 2006. Pág. 25

²⁹⁸ Fernández G. y Guzmán Ramos A. *Las Ciudades del Tercer Mundo y el Desarrollo Sustentable*. Disponible en: <http://ciudades/Las Ciudades del Tercer Mundo y el Desarrollo Sustentable.htm>

de crecimiento futuras²⁹⁹, dentro de las cuales está la de consolidarse como *global cities*³⁰⁰ (ver tabla 8).

Tabla 8. Global Cities en América Latina y el resto del mundo.
(Según la clasificación de Beaverstock/Smith/Taylor 1999)

Nivel de Centralidad	América Latina	Resto del Mundo
Centralidad Mayor		Londres, Paris, Nueva York, Tokio, Chicago, Fráncfort, Hong-Kong, Los Ángeles, Milán, Singapur
Centralidad alta	Ciudad de México, San Pablo	San Francisco, Sidney, Toronto, Zúrich, Bruselas, Madrid , Moscú, Seúl.
Centralidad Media	Caracas, Santiago de Chile, Buenos Aires	Ámsterdam, Boston, Dallas, Dusseldorf, Ginebra, Houston, Yakarta, Johannesburgo, Melbourne, Osaka, Praga, Taipei, Washington, Bangkok, Pekín, Montreal, Roma, Shanghai, Estocolmo, Varsovia, Atlanta, Barcelona, Berlín, Budapest, Copenhague, Hamburgo, Estambul, Kuala-Lumpur, Manila, Miami, Miniápolis, Múnich
Centralidad Baja	Río de Janeiro, Bogotá , Lima, Montevideo, Brasilia, Tijuana	Otras 55 Ciudades

Fuente: Jürgen. 2003

La CEPAL (2008), en su documento titulado *Superar la pobreza mediante la inclusión social*, expone un diagnóstico de la Región (A.L.) considerablemente más realista que el presentado diez años atrás, en él también plantea los nuevos retos que deberá afrontar América Latina y El Caribe como resultado de la implementación de las medidas económicas “recomendadas” por el FMI y el BM en el marco de la globalización, lo que se traduce en un panorama bastante menos alentador al de 1998:

“Mientras América Latina no tiene, ni ha tenido, un Estado de bienestar como el que se constituyó en Europa, la competitividad impone objetivos de largo plazo en materia de educación, innovación y ciencia y tecnología, a la vez que ofrece oportunidades y plantea desafíos a través de su efecto sobre los niveles de empleo y de salarios. En suma, las fuerzas espontáneas de la globalización constituyen el contexto en el cual se deben alterar las condiciones históricas de pobreza y desigualdad.

Producto de una trama compleja de oportunidades y amenazas, la globalización despierta incertidumbre entre latinoamericanos y caribeños. Esta incertidumbre se agudiza por la heterogeneidad estructural de la economía, la

²⁹⁹Ossenbrügge, Jürgen. 2003. Óp. cit. 99.

³⁰⁰ Las *global cities* tienen así potenciales y recursos económicos especiales y generan saberes vinculados espacialmente (*tacit knowledge*), que son innegociables y muy difíciles de transferir. Por eso constituyen locaciones sumamente atractivas para los actores transnacionales que quieren ofrecer sus servicios y también ofrecen recursos interesantes para las empresas que buscan integrarlos en sus sistemas de producción para aumentar su competitividad internacional.

*informalidad laboral, la inestabilidad del crecimiento, el bajo nivel de protección social y la fuerte iniquidad social cuyas raíces se remontan muy atrás en nuestra historia.*³⁰¹

El desafío para las ciudades del tercer mundo es, entonces, altamente complejo: ser capaces de competir en la economía globalizada y al mismo tiempo reducir los niveles de pobreza y desigualdad del ingreso, creando redes de protección social eficientes, eficaces y solidarias, además de “sobrevivir” a las presiones políticas y ambientales internacionales y defender el derecho a la autonomía y gobernabilidad local; a pesar de lo global.

4.5 LA SOSTENIBILIDAD COMO NEO-PARADIGMA

Como punto de partida, y con el fin de superar la tradicional conceptualización reduccionista, es necesario recalcar que *medio ambiente* no es equivalente a ecología; los términos ambiente, medio ambiente o “lo ambiental”, se refieren – como asegura Enrique Leff- “...al campo de relaciones entre la naturaleza y la cultura, de lo material y lo simbólico, de la complejidad del ser y del pensamiento.”³⁰²

Ahora bien, teniendo en cuenta las limitaciones del término *desarrollo sostenible*, planteadas en el capítulo 2, numeral 2.3, la autora considera pertinente, en el contexto de la presente investigación, el empleo del término **sostenibilidad**, entendida esta como un concepto integrador que trasciende las dimensiones ecológica, económica y social.

El marco histórico de la conceptualización de la sostenibilidad, ampliamente ilustrado por Antequera, González y Ríos (2005), muestra claramente que, como dicen los autores, la sostenibilidad es “un modelo por construir”³⁰³.

4.5.1 Definición

Sostenibilidad es un concepto alrededor del cual no hay consenso, político ni académico, por lo tanto, su definición es aún una tarea no terminada; prueba de ello son los numerosos intentos que se encuentran en la bibliografía³⁰⁴ y que conforman hoy su cuerpo teórico.

Una de las definiciones más recientes la aporta Ramón Folch, para quien la sostenibilidad es “...internalización (y no solo económica) y, a la vez, es la aceptación de la matriz global: no hay parámetros desdeñables. (...) La sostenibilidad es, en definitiva, una cuestión cultural ya que las nuevas culturas

³⁰¹CEPAL. “Superar la pobreza mediante la inclusión social”. LC/W.174. Santiago de Chile. 2008. En: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/32358/dp_lcw174.pdf

³⁰²Leff. 2006. Óp. cit.

³⁰³Antequera, J, González E y Ríos L. “Sostenibilidad y desarrollo sostenible un modelo por construir”. *Revista SOSTENIBLE?* N° 7. Terrassa. Mayo 2005. Págs. 95-118.

³⁰⁴CMMAD, BM, CEPAL, Goodland, Naredo, Robinson, Mebratu, Jiménez, Tamames, Turner, Maya, entre otros.

(del agua, de la energía, de la movilidad, etc.) dependen, en último término, de la cultura. El verdadero cambio propugnado por el sostenibilismo es cultural”³⁰⁵.

Es necesario reconocer el aporte de Ángel Maya³⁰⁶ en éste mismo sentido de reivindicación de la cultura como elemento determinante de la sostenibilidad y regulador de la relación hombre – naturaleza.

Por su parte Gallopín, asegura que la sostenibilidad implica, necesariamente, que “...el “valor” de un sistema (o de alguno de sus productos) sea no-decreciente en el tiempo (al menos en el largo plazo).”³⁰⁷ Para este mismo autor, desde un marco sistémico general, la sostenibilidad puede definirse en términos “elementales” como:

$$V (S_{t+1}) \geq V (S_t)$$

Donde V es la función de valuación del estado o condición (S) del sistema. A juicio de este autor, toda asignación de valor entraña un fuerte componente subjetivo y por tanto la especificación de la función de V pueden variar considerablemente y reflejar una gama de percepciones respecto a la relación naturaleza – sociedad. Para algunos –dice el autor- S representa el acervo total de capital y V la medida monetaria de ese capital. Para otros –continúa Gallopín- V es algún tipo de función agregada de bienestar, y S es diferenciado en capital natural, manufacturado y social. Sin embargo, V puede ser también una función de valuación que incluya prioridades éticas para la conservación de las especies vivas, y estar expresada en unidades no monetarias (Gallopín, 2006).

El autor resalta que al hablar de sostenibilidad de un sistema, es necesario aclarar de qué sostenibilidad se trata, es decir, si se hace referencia a la sostenibilidad del sistema humano, el sistema ecológico o el sistema socioecológico en su totalidad, ya que “Muchas de las discrepancias respecto del significado concreto de la sostenibilidad y el desarrollo sostenible se manifiestan precisamente en la especificación explícita o implícita de la función y los razonamientos que la sustentan”³⁰⁸.

En esta misma línea, Jiménez Herrero (2002), afirma que la sostenibilidad es un conjunto de principios orientadores que permite conseguir el fin último de lo que realmente se quiere hacer sostenible, así mismo, el autor hace referencia a la necesidad de diferenciar la sostenibilidad débil de la sostenibilidad fuerte.

4.5.1.1 Enfoques de la sostenibilidad

Entre las principales interpretaciones de la sostenibilidad, se encuentran las economicistas; estas han tenido una fuerte influencia en la formulación de

³⁰⁵ Folch, R. “Las implicaciones de la sostenibilidad”. *Revista SOSTENIBLE?* N° 7. Terrassa. Mayo 2005. Págs. 119-130.

³⁰⁶ Ángel Maya, A. 1996. Óp. cit.

³⁰⁷ Afirmación realizada en el marco del Taller Nacional en Indicadores de Desarrollo Sostenible, celebrado en la ciudad de Buenos Aires - Argentina, el día 14 de julio de 2004.

³⁰⁸ Gallopín, 2006. Óp. cit. Pág. 7

teorías y modelos que buscan dimensionar el papel que desempeñan los diferentes capitales, principalmente el capital natural (recursos naturales), en el actual modelo de desarrollo. Al respecto, J Marco Castro Bonaño, en el segundo capítulo de su tesis doctoral presenta un excelente contexto histórico de la sostenibilidad del desarrollo en la economía clásica. Este autor asegura que a partir de la economía clásica, se encuentran las primeras y más claras referencias a una economía preocupada por su relación con el medio y los límites que para el crecimiento y la población suponen los recursos naturales disponibles. Así mismo, asegura el autor: “La sostenibilidad del crecimiento ha sido el objetivo implícito de toda política económica. Desde los primeros esbozos de la sostenibilidad en su sentido ambiental y muchas veces social, se han ido incorporando nuevos matices al concepto, ganando en complejidad y alcance, lo que sin duda ha redundado en su difusión e inclusión en la actual modelización económica.”³⁰⁹

Castro Bonaño (2002, 2004) coincide con Jiménez Herrero (2002, 2008) en la pertinencia de diferenciar la sostenibilidad débil de la sostenibilidad fuerte.

Sostenibilidad débil: en esta postura predomina el enfoque económico en el que el medio ambiente no tiene un papel relevante en el proceso de desarrollo porque se considera una forma de capital disponible y *sustituible* por otra forma de capital con el fin de que el *capital total* permanezca constante en el tiempo (Jiménez Herrero, 2008).

La fórmula utilizada para representar este enfoque de la sostenibilidad es:

$$K_T = K_n + K_m + K_h + K_{sci}$$

Donde K_T representa el capital total, K_n el capital natural, K_m el capital manufacturado, K_h el capital humano y K_{sci} el capital social, cultural e institucional.

Según Castro Bonaño (2004), desde el enfoque de la sostenibilidad débil, se han producido el mayor número de aportes al concepto de sostenibilidad. Sin embargo, “En realidad, estos modelos no persiguen la conservación de los recursos naturales *per se*, sino el sostenimiento de los niveles de bienestar derivados de los mismos mediante el mantenimiento del stock de capital total (...) La sostenibilidad depende en último extremo de la posición que toma la sociedad en términos de crecimiento poblacional, de consumo e inversión, de la distribución de la renta, etc.”³¹⁰

Sostenibilidad fuerte: predomina el enfoque ecológico de la sostenibilidad. Esta postura plantea que las condiciones de incertidumbre, ignorancia e irreversibilidad sobre los sistemas naturales tienen mayor peso que los criterios

³⁰⁹ Castro B, J Marcos. *Indicadores de desarrollo urbano. Una aplicación para Andalucía*. Tesis doctoral. Universidad de Málaga. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. 2002. En: <http://www.eumed.net/tesis/jmc/index.htm>

³¹⁰ Castro B, J Marcos. *Indicadores de desarrollo urbano. Una aplicación para Andalucía*. Instituto de Estadística de Andalucía. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. Andalucía. 2004. ISBN: 84-96156-54-0. Pág. 78

de eficiencia económica, por tanto, no es factible la sustitución perfecta entre las diversas formas de capital (natural por artificial). Bajo esta óptica se privilegia el *capital natural constante* en el tiempo (Jiménez Herrero, 2008).

Castro Bonaño (2002, 2004) sostiene que en general los modelos de “sostenibilidad en sentido fuerte” tienen como punto en común la no aceptación de la premisa neoclásica de plena sustituibilidad entre tipos de capital, así como la adopción de enfoques más integradores de las realidades ecológica y económica.

Bonaño -citando a Pearce y Turner (1990)- asegura que en la sostenibilidad fuerte se han de centrar todos los esfuerzos, dado que en realidad el capital natural y el artificial no son plenamente sustitutivos, siempre existen los problemas de incertidumbre e irreversibilidad asociados a las decisiones de consumo de recursos naturales, se ha de preservar el capital natural intacto o mejorado para las generaciones futuras para defender la equidad intergeneracional.

4.5.1.2 Dimensiones de la sostenibilidad

Tanto la multifuncionalidad como la multidimensionalidad de la sostenibilidad han tratado de explicarse a través de diferentes modelos. Uno de los primeros acercamientos sistémicos a la conceptualización de la sostenibilidad, lo realiza Guimarães en 1994. El autor plantea la necesidad de abordar la sostenibilidad desde cuatro dimensiones diferentes pero complementarias: sostenibilidad ecológica, sostenibilidad ambiental, sostenibilidad social y sostenibilidad política.

Goodland (1995), en su artículo “The concept of environmental sustainability” además de presentar un extraordinario recorrido cronológico por la “historia de la sostenibilidad”³¹¹ plantea la necesidad de considerar la sostenibilidad en tres dimensiones: económica, social y ambiental, donde la sostenibilidad social y ambiental no pueden ser consideradas separadamente de la sostenibilidad económica. El autor clasifica la sostenibilidad como débil, fuerte y absurdamente fuerte dependiendo de los “grados de variación” con los que la sostenibilidad puede ser entendida e implementada.

Los tres pilares de la sostenibilidad a los que hace referencia Goodland se basan en los siguientes principios o valores: participación y empoderamiento de la sociedad civil, cohesión, identidad cultural, diversidad, solidaridad, humildad, tolerancia y disciplina, entre otros. Su conjunto es denominado “capital moral”, que actúa como regulador entre el capital económico y el capital natural. El autor asume que estas “...varias formas de capital son más o menos sustitutos, al menos entre los límites de los niveles corrientes de la actividad económica y dotación de recursos.”³¹²

³¹¹ Goodland, R. “The concept of environmental sustainability”. *Annual Review of Ecology and Systematics*. Vol 26. 1995. Págs. 7-9

³¹² Goodland. 1995. Óp. cit. Pág. 15.

Es necesario reconocer que la complejidad, la no linealidad y la incertidumbre inherente a los sistemas (social, económico y natural), son elementos que dificultan la conceptualización y modelación de la sostenibilidad.

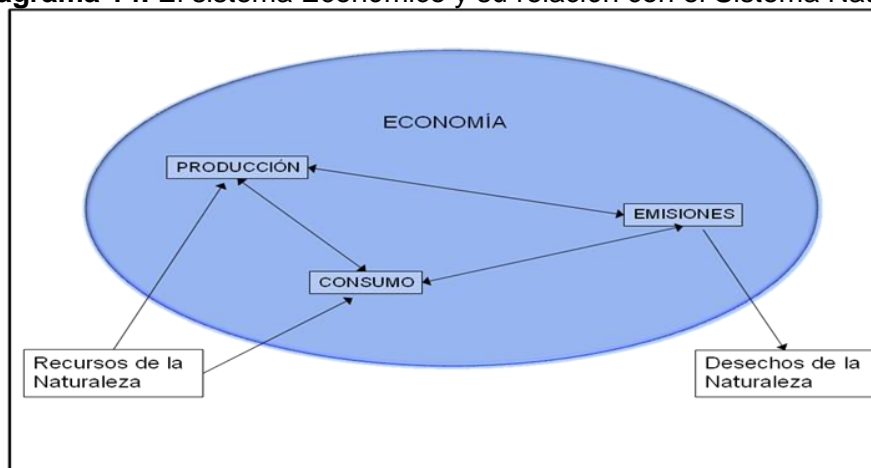
Posterior a las propuestas de sostenibilidad realizadas por Guimarães y Goodland, han sido numerosos los autores que articulando la TGS y los conceptos de complejidad, complementariedad y sinergia han aportado a la conceptualización y modelización de la sostenibilidad. A continuación se presentan algunas de las propuestas más relevantes:

- **Modelos jerárquicos**

Kenneth Boulding (1966): plantea la sostenibilidad en término de dos sistemas y sus interrelaciones: uno representado por la gran base natural y el otro por el sistema social, el cual se asienta sobre ella en términos de dependencia jerárquica. El autor, basándose en los principios termodinámicos, describe las interrelaciones entre los sistemas como funciones de las tasa de interacción de materia, energía e información, lo que –según el autor- explica el desarrollo de los sistemas sociales y naturales en términos de su “origen”, “autogeneración” y “edad”. Boulding identificó tres tipos de “organizadores sociales” o subsistemas del sistema social: a.- El sistema amenaza representado por la política; b.- El sistema de intercambio identificado con la economía y c.- El sistema integrador, referido a la cultura. Según este autor estos subsistemas están ligados dinámicamente a través del proceso del aprendizaje humano.

Nicholas Georgescu-Roegen (1971): identifica dos componentes de la sostenibilidad: la economía, anidada en un sistema “mayor”, la naturaleza (Diagrama 14). Esta relación de jerarquía está determinada por los flujos de materia y energía y por las leyes de la termodinámica. En este modelo, los procesos de intercambio entre el sistema ambiental y el económico consisten en: a.- la provisión de recursos por varias actividades económicas, b.- lo tomado de las emisiones producidas por un proceso económico, ambos sistemas están en permanente evolución pero el subsistema economía tiene que adaptarse a la evolución del sistema ambiental mayor, mientras que la evolución del sistema ambiental depende, entre otras cosas, de las leyes de la termodinámica.

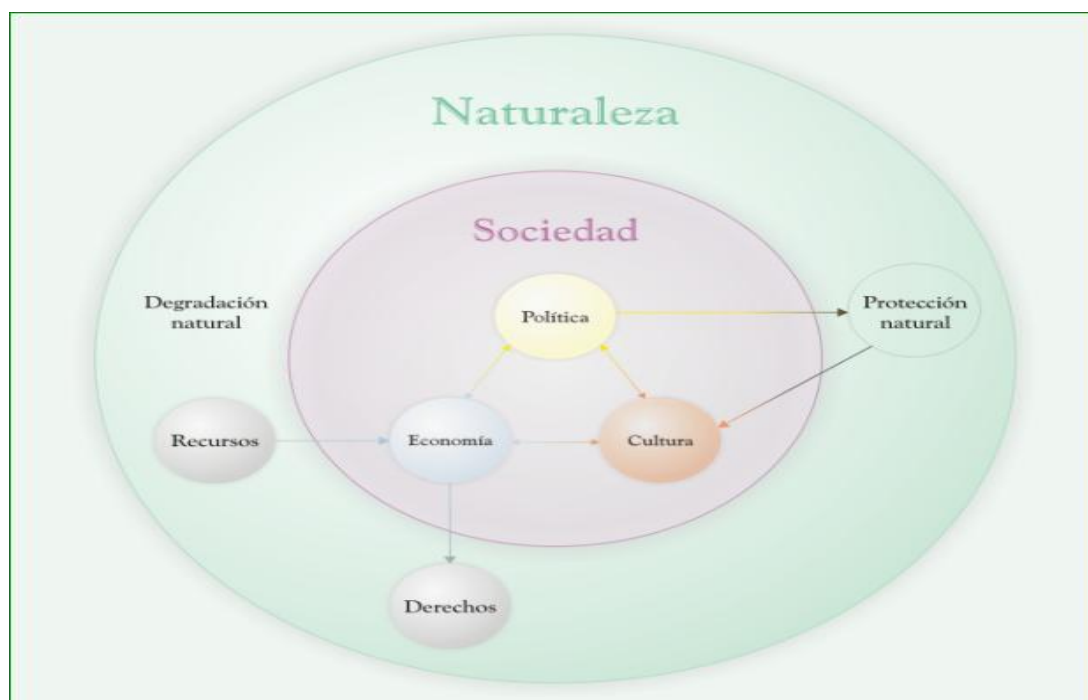
Diagrama 14. El sistema Económico y su relación con el Sistema Natural



Fuente: Traducido de Köhn, 1998

Herman Daly (1973): introdujo el concepto de economía de estado fijo como un “concepto físico” que puede ser interpretado como un concepto aplicable al desarrollo sostenible ya que en él se contemplan las poblaciones físicas (gente y artefactos), como elementos de un “gran sistema ambiental”. El modelo propuesto por este investigador está integrado por un gran sistema natural que anida al sistema social, el cual está integrado por tres subsistemas: la economía, la política y la cultura (Diagrama 15).

Diagrama 15. El sistema Social y su relación con el Sistema Natural



Fuente: Traducido de Köhn, 1998

Entre todos los componentes del modelo se establecen interrelaciones de dependencia y jerarquía que posibilitan o no, la sostenibilidad. Para el subsistema económico el autor establece una relación directa con la naturaleza, en la cual la economía toma recursos de la naturaleza y devuelve a ella desechos. Para Daly, el crecimiento del subsistema económico está limitado por el tamaño del sistema natural y por las complejas y frágiles conexiones ecológicas. Este autor aplica el concepto de “escala” al sistema económico, lo cual aporta al menos tres ventajas metodológicas, a saber:

- La dinámica y la dirección del proceso de adaptación (co-evolución y sistemas resilientes) puede ser medida en términos de la densidad del flujo de materia y energía dentro del sistema y entre los subsistemas.
- Se ajusta a los conceptos entrada – salida (caja) o flujo, usado en las ciencias naturales y económicas.

Este modelo permite la inclusión de interdependencias complejas y vectores de espacio y tiempo en el análisis de adaptación y evolución del sistema.

Según Daly, el crecimiento de la economía cuenta con límites biofísicos (bajo flujo de materia y energía) y límites socio-éticos (cultura, herencia genética, conocimientos, bondad, códigos éticos, etc.), por tanto, la adaptación del sistema, el tipo y velocidad de evolución y la sostenibilidad dependerán de los mecanismos de retroalimentación propios de cada cultura.

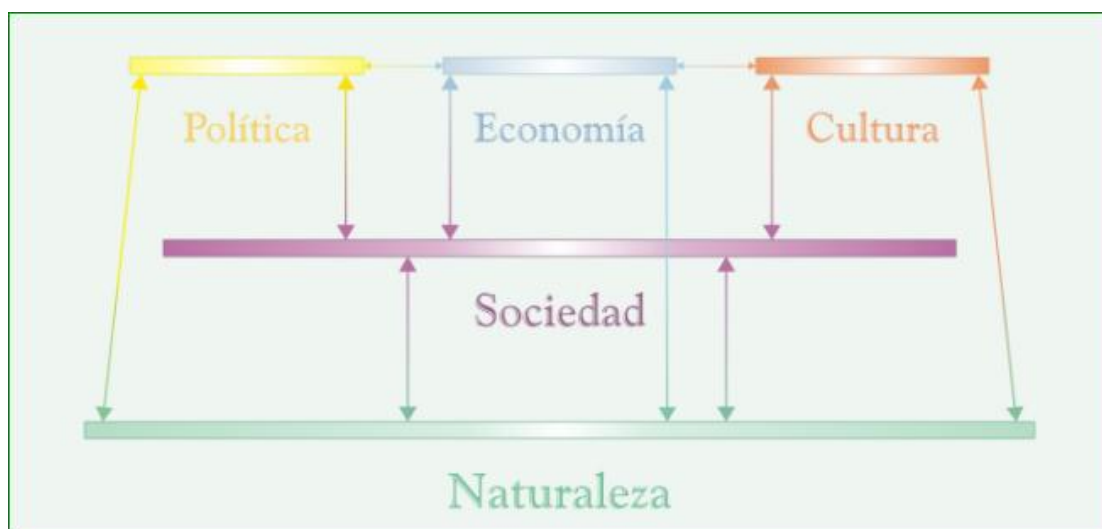
Jörg Köhn (1998): este modelo retoma los mismos cinco componentes propuestos por Daly, pero a diferencia de este, Köhn organiza los componentes de manera piramidal; el modelo está constituido por tres niveles de jerarquía, siendo la naturaleza la base de la pirámide, seguido por el componente social y en el tercer nivel se encuentran la política, la economía y la cultura (Diagrama 16). El autor incorpora al análisis del modelo el concepto “velocidad del sistema”, el cual se refiere a las tasas de cambio del sistema. Las tasas de los procesos de adaptación, coevolución y evolución –aunque son consideradas continuas –no se puede asumir como constantes y deben ser comparadas entre los sistemas en términos relativos.

Köhn, resume las interrelaciones jerárquicas y la velocidad de cambio del sistema de la siguiente manera:

- Los tres subsistemas (economía, política y cultura), aunque cambian a diferentes tasas, cambian más rápidamente que el sistema social (tabla 9).
- Los tres subsistemas pueden cambiar el sistema social de manera irreversible.
- El sistema social no sólo depende sino que también cambia el sistema natural.

Los sistemas de más bajo nivel (cultural, político y económico) son más resistentes a los disturbios siempre y cuando, tanto el sistema natural como el social estén en un estado co-evolutivo de desarrollo.

Diagrama 16. Modelo Piramidal de la Sostenibilidad



Fuente: Traducido de Köhn, 1998

Tabla 9. Velocidad de Adaptación y Sensibilidad de Evolución de los Sistemas.

	Velocidad de Adaptación	Sensibilidad a Evolución
Sistemas naturales	Lenta	Muy bajo
Sistemas sociales		
Sistemas culturales	Lenta	Bajo
Sistemas políticos	Media	Lento
Sistemas económicos	Rápida	Medio

Fuente: Traducido de Köhn, 1998

Según Köhn, "... el modelo, de sostenibilidad ambiental tiene que incluir la sostenibilidad social. Si aceptamos esto, la sostenibilidad económica es parte de la sostenibilidad social. Por lo tanto (...) considerar solo la sostenibilidad económica es una categoría superflua puesto que el sistema económico no puede actuar por separado"³¹³. Así mismo, el autor opina que los tres subsistemas sociales (política, economía y cultura) son de gran importancia para la formulación de políticas en el campo de la sostenibilidad.

- **El prisma de la sostenibilidad**

Joachim Spangenberg, investigador del SERI (Sustainable Europe Research Institute) en Alemania, basado en sus propios estudios y en propuestas teóricas y metodológicas de reconocidas instituciones e investigadores (UN-CDS, OCDE, EEA, Odum, Sachs, Munda, entre otros), propone entre los años 1995 y 1998 el denominado *Prisma de la Sostenibilidad*. Dicha propuesta consiste básicamente, en definir la sostenibilidad a través de cuatro dimensiones: social, económica, ambiental e institucional (la institucional incluye no sólo organizaciones, sino también mecanismos y orientaciones), así como de las relaciones que se establecen entre dichas dimensiones (ver Diagrama 17).

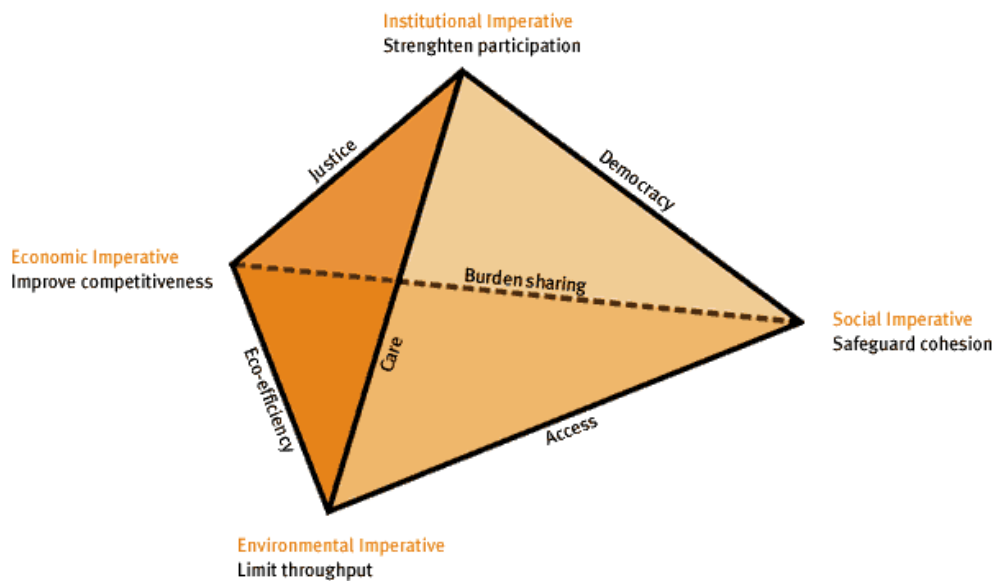
En el artículo *Indicators for sustainable communities*, Anke Valentin y Joachim Spangenberg, se refieren a los imperativos para cada una de las dimensiones, de la siguiente manera:

Imperativo ambiental se centra en la necesidad de reducir la presión sobre el ambiente físico dentro de los límites ecológicos del sistema. La dimensión ambiental de la sostenibilidad tiene como objetivo mantener intacta, indefinidamente, la estabilidad de los procesos de la ecósfera, como estructura dinámica y autorganizada.

Imperativo institucional se debe consolidar la participación de la comunidad en la esfera política. Los mecanismos relacionados con la toma de decisión deben considerar los deseos y las actividades de la gente, de esta manera, la aceptación y la identificación con las decisiones políticas ayudaran a la consolidación de la democracia.

³¹³ Köhn. 1998. Óp.cit. Pág. 185

Diagrama 17. El Prisma de la Sostenibilidad



Fuente: Valentin y Spangenberg, 1999.

Imperativo social exige que todos los individuos tengan acceso a los recursos y a las instalaciones que necesitan para vivir una vida sana y digna. Esto implica una estructura social no discriminatoria, respaldada por medidas encaminadas a reducir la exclusión social y garantizar estándares mínimos tanto sociales como de derechos humanos.

Imperativo económico se relaciona con la necesidad de satisfacer las necesidades humanas del bienestar material. Esto implica una economía que apoye el empleo y asegure salarios dignos, en un marco que sea competitivo y estable en la escala macroeconómica.

Según los autores, las *interdependencias* son también altamente significativas, y se relacionan con los campos más importantes de la formulación de políticas: “Por ejemplo, el grado de equidad en el acceso a los recursos limitados es tan importante para la sostenibilidad como la cantidad total de recursos extraídos del ambiente”.

La propuesta de Spangenberg representa un aporte invaluable a la elaboración conceptual de la sostenibilidad. Involucrar en el modelo la componente institucional articulada a la participación de la comunidad y a la toma de decisiones, abre el camino para plantear la “ampliación” y complejización de la componente “estructural” institucional, teniendo en cuenta el papel que juegan las políticas públicas en el logro de la sostenibilidad sistémica.

- **Sostenibilidad integral**

Como punto de partida para esta propuesta, Jiménez Herrero resalta la diferencia entre sostenibilidad y desarrollo sostenible, siendo la sostenibilidad un principio funcional (o conjunto de principios) aplicables a determinados sistemas, mientras que el desarrollo sostenible se puede considerar –según el

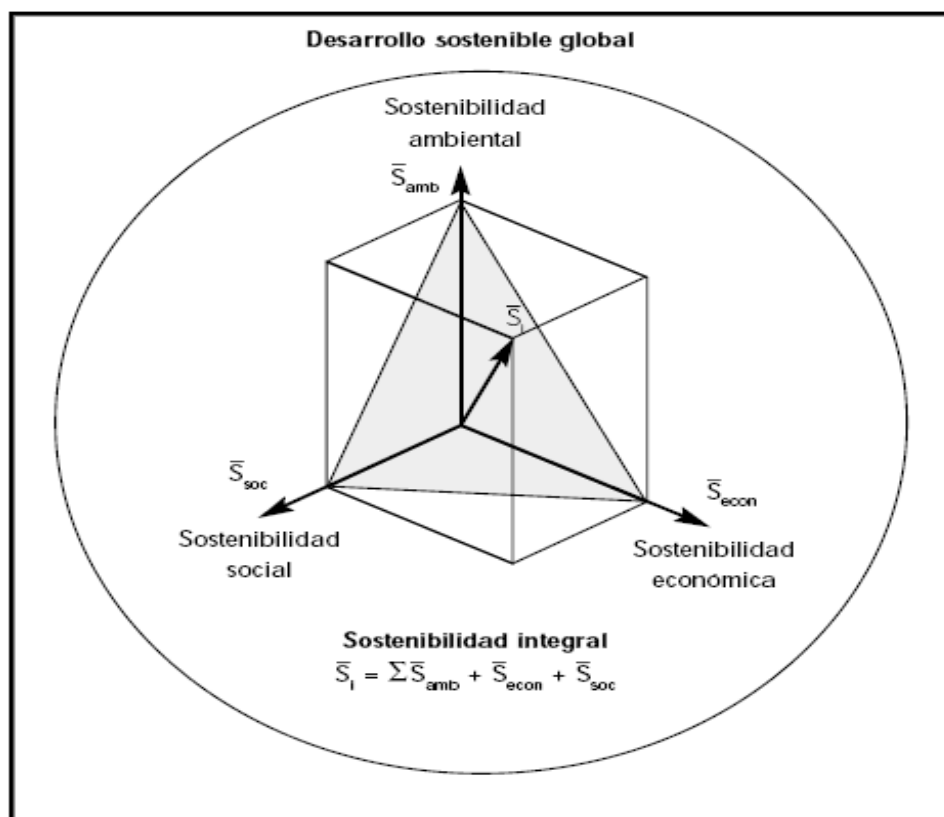
autor- como una opción que incluye objetivos sociales y de satisfacción de necesidades que van cambiando en el tiempo.

La propuesta de sostenibilidad integral plantea tres dimensiones básicas: ecológica, económica y social (Diagrama 18). Al respecto, el autor amplía lo siguiente:

“De cada uno de estos sistemas emanan procesos, expresados simplificadaamente como vectores, que definen una ecuación de la sostenibilidad en forma vectorial, donde la Sostenibilidad Integral (SI) es la resultante de la interrelación entre la sostenibilidad ecológica (Secol), la sostenibilidad económica (Secon) y la sostenibilidad social (Ssoc), $SI = Secol + Secon + Ssoc$. De acuerdo con cada conjunto de valores y diferentes sistemas de ponderaciones, se pueden establecer distintos espacios de sostenibilidad resultantes de unas fuerzas dinámicas que interactúan en las tres dimensiones mencionadas...”³¹⁴

En su propuesta el autor identifica tres “espacios de la sostenibilidad” (ecológica, económica y social); esta múltiple dimensión de la sostenibilidad refleja la complejidad de las interrelaciones entre los sistemas que la componen, así como los procesos que se realizan al interior del sistema con el fin de alcanzar su estabilidad dinámica (Diagrama 18, Gráfica 6):

Diagrama 18. Triple dimensión de la sostenibilidad

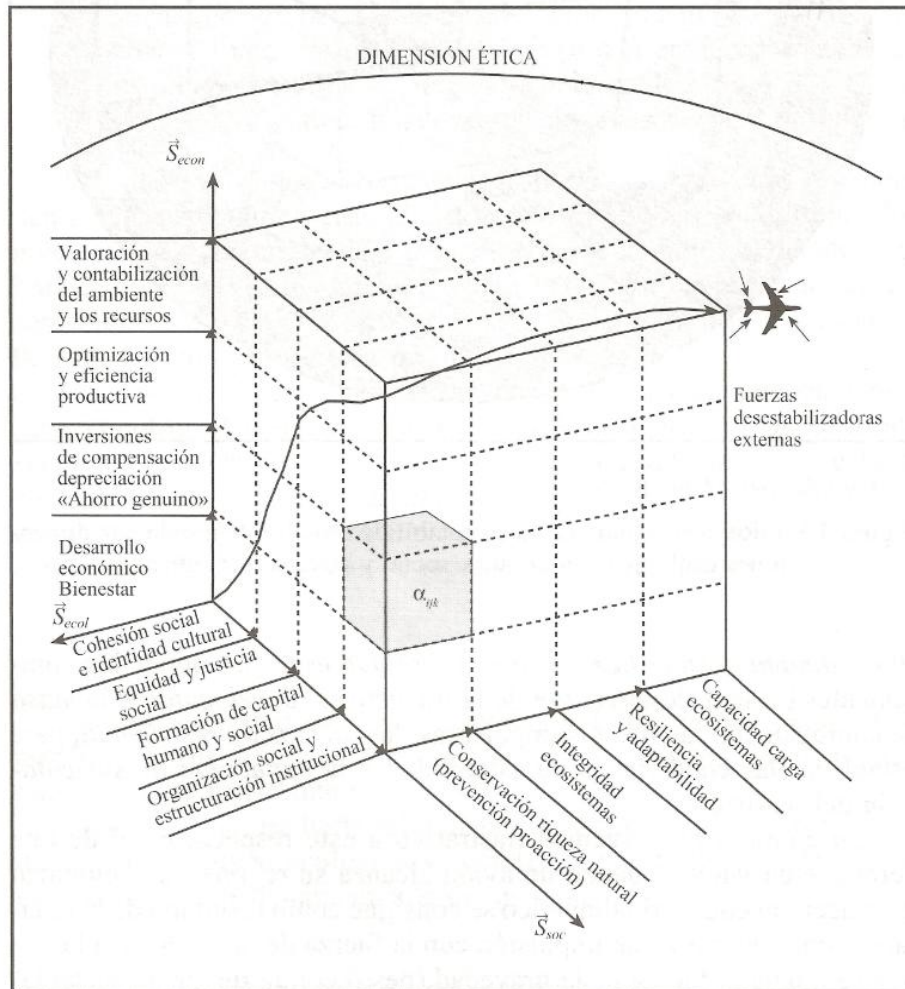


Fuente: Jiménez Herrero, 2002.

³¹⁴ Jiménez Herrero, Luis. 2002. Óp. cit. Pág. 67

Según Jiménez Herrero, en los sistemas naturales y sociales en interacción, “...su sostenibilidad se entiende mejor como la capacidad de adaptarse a los cambios a través de equilibrios dinámicos para sobreponerse a las fluctuaciones, de acuerdo con sus propiedades de auto-organización y auto-regulación.”

Gráfica 6. Procesos, equilibrios dinámicos y componentes de la sostenibilidad ecológica, económica y social.



Fuente: Jiménez Herrero, 2008.

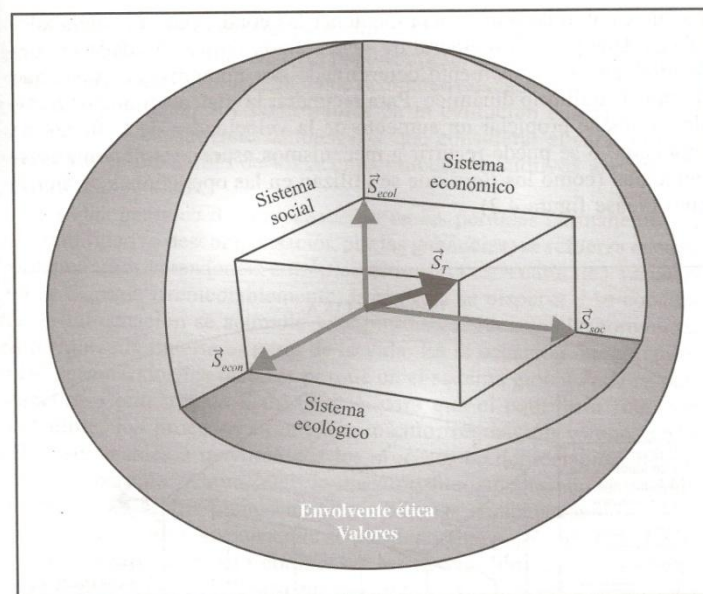
Los aspectos multidimensionales y multifuncionales de la sostenibilidad pueden evidenciarse a través de las relaciones entre los sistemas (ecológicos, económicos y sociales) y sus procesos dinámicos, determinados por las fuerzas motrices y su grado de correlación según los contextos espaciales y temporales (Jiménez Herrero, 2008), inmersos todos en una cuarta dimensión ética envolvente representada por el sistema de valores (ver Diagrama 19).

En su libro *Desarrollo sostenible. Transición hacia la coevolución global*, Jiménez Herrero caracteriza los sistemas que conforman la Sostenibilidad Integral así:

- Sistema ecológico, como soporte básico de la vida y de las actividades humanas.
- Sistema económico, como conjunto productivo de bienes y servicios materiales.
- Sistema social, como base de la organización de los agentes sociales e institucionales.
- Sistema de valores, como un complemento de los anteriores sistemas, caracterizado por una *ética del ecosistema global*.

Estos sistemas, "...aunque están inextricablemente entrelazados, responden a lógicas distintas, jerarquías diferentes y también están sometidos a velocidades y caminos de evolución particulares."³¹⁵

Diagrama 19. Sostenibilidad Integral



Fuente: Jiménez Herrero, 2008.

En síntesis, podría decirse que la Sostenibilidad Integral representa un avance en la modelación y conceptualización de la sostenibilidad al incluir, además de las tres dimensiones tradicionales, la dimensión ética. Sin embargo esta propuesta refleja claramente que cada sistema representa una dimensión parcial de la sostenibilidad global, lo que permitiría, según el momento y la circunstancia, otorgar "...**diferentes grados de valoración** para cada uno de los elementos de acuerdo con el tipo de relación y la **importancia relativa**, lo cual supone la necesidad de incluir **sistemas de ponderación** en una escala variable y no lineal."³¹⁶ (Negrillas de la autora).

Bajo esta óptica, sería altamente factible privilegiar el "desarrollo" de una de las sostenibilidades sobre las otras, lo que, en el contexto de la globalización y

³¹⁵ Jiménez Herrero. 2008. Óp. cit. Pág. 110.

³¹⁶ Jiménez Herrero. 2008. Óp. cit. Pág. 114.

teniendo en cuenta tanto la realidad y las necesidades de los países pobres como los intereses de los países ricos, resultaría verdaderamente peligroso a la hora de formular las políticas de desarrollo a nivel global, regional y local, esto a pesar de la denominada “ética envolvente”.

- **Ecuación IPAT**

Cendra y Stahel (2006), proponen un acercamiento al concepto con base en la formulación de lo que los autores han denominado “principios generales”. Según los autores, con el fin de que la propuesta sea coherente y global se ha tomado, como punto de partida articulador, la ecuación IPAT, propuesta inicialmente por Ehrlich y Holdren en 1971. Los autores definen siete dimensiones, vinculadas a la propuesta, y formulan un principio general para cada una de las dimensiones, incluyendo algunos subprincipios subsidiarios.

Esta propuesta tiene, dicen Cendra y Stahel, una doble finalidad:

“...por un lado se presenta como un marco de referencia que permita aproximarnos a la definición del paradigma de la sostenibilidad y de las implicaciones y debates que de él se derivan (con una clara intencionalidad pedagógica que la misma sencillez de la ecuación nos permite explotar). Por otro, el análisis, que no pretende ser completo ni exhaustivo, persigue convertirse en un marco de ordenación lógico, coherente y jerárquico, ante la ingente cantidad de principios de sostenibilidad propuestos por las distintas instituciones locales, nacionales y supranacionales.”³¹⁷

La metodología utilizada en la propuesta parte de la utilización de trabajos previos realizados por investigadores como Riechmann, Xercavins y Jabarenn, siendo este último quien ha identificado siete conceptos que conforman, lo que el autor ha denominado, el marco conceptual de la propuesta. Dichos conceptos son: “...la paradoja ética (al querer mantener, al mismo tiempo, el desarrollo económico y la preservación ambiental), el capital natural, la equidad, la ecoforma, la gestión integral, la utopía y la Agenda política global.”³¹⁸ Este marco conceptual es integrado por Cendra y Stahel a su propuesta.

La ecuación IPAT (también denominada IPCT o IPRT), que permite evaluar el impacto ambiental, está integrada por tres variables: P, C Y T

$$\text{IMPACTO} = \text{POBLACION (personas)} \times \text{CONSUMO} \left(\frac{\text{n}^\circ \text{ productos}}{\text{persona}} \right) \times \text{TECNOLOGIA} \left(\frac{\text{impacto}}{\text{producto}} \right)$$

Donde, P representa la población, C el consumo de bienes y servicios y T la tecnología disponible.

³¹⁷ Cendra, Jaume y Stahel, Andri. “Hacia una construcción social del desarrollo sostenible basada en la definición de sus dimensiones y principios, articulados a partir de la ecuación IPAT. Aproximación a sus implicaciones y debates”. *Revista Internacional Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo*. Número 1. 2006. Pág. 3.

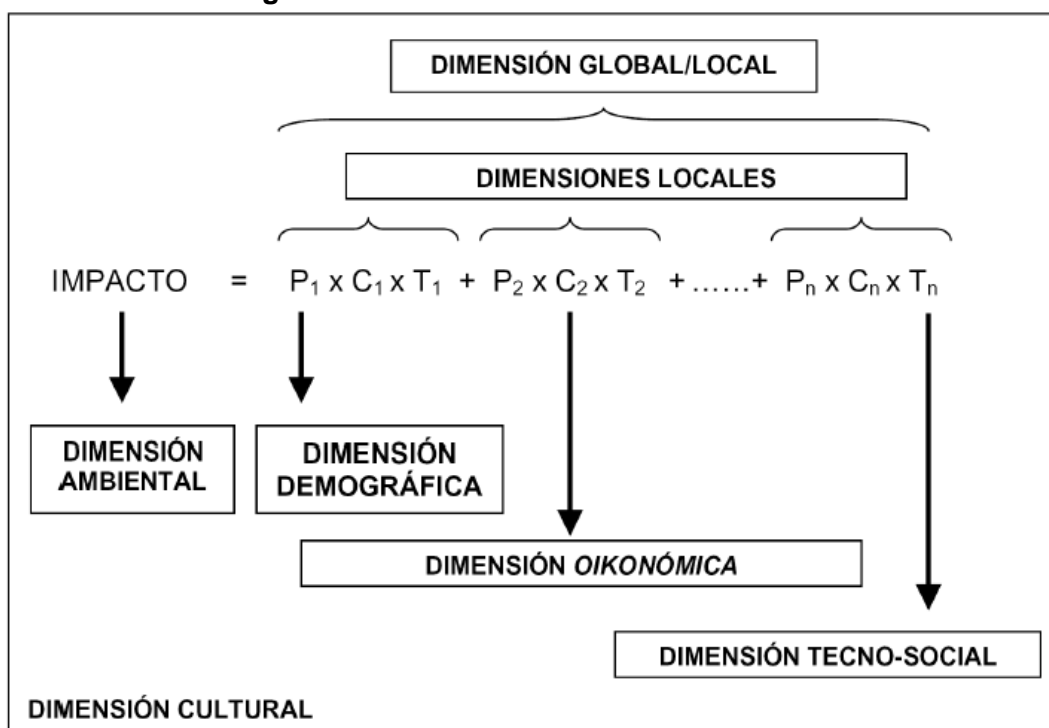
³¹⁸ Cendra y Stahel. 2006. Óp. cit. Pág. 3

Es claro para los autores que la ecuación permite hacer comparaciones en función del peso que tiene cada variable al evaluar el impacto ambiental. La ecuación no tiene como finalidad realizar cálculos absolutos del impacto.

Cendra y Stahel (2006), partiendo de la ecuación IPAT, integrando la teoría de la complejidad y reconociendo la necesidad del dialogo interdisciplinario e intercultural, proponen siete dimensiones asociadas a la ecuación: dimensión global, local, ambiental, demográfica, oikonomica, tecno-social y cultural (ver Figura 5.):

Frente a esta última dicen los autores que una “cultura de la sostenibilidad” implica una transformación social que “solo puede realizarse si se da un cambio global en la forma de percibir el mundo y en la de actuar en él.” Cendra y Stahel plantean en este campo el principio del *pensamiento complejo* (o del pensamiento sistémico o de la complejidad) como “...eje vertebrador de una nueva forma de ver el mundo.” A esta nueva forma de percibir el mundo están asociados los siguientes subprincipios: *educación integral*, *escala adecuada*, *pluralidad cultural* (y dialogo intercultural) y el de *falsación*.

Figura 5. Dimensiones de la ecuación IPCT



Fuente: Cendra y Stahel, 2006.

La propuesta de Cendra y Stahel, basada en la ecuación IPAT de Ehrlich y Holdren, es un innegable avance en el esfuerzo de conceptualización, modelización y complejización de la sostenibilidad; tal vez los mayores aportes son: el grado de desagregación del objeto de estudio a través de las llamadas *dimensiones* y el intento por hacer una lectura global, sistémica y compleja de las diversas dimensiones de la sostenibilidad, así como de sus interrelaciones, reflejadas de manera general, en los denominados *principios*.

- **Sostenibilidad pentameral**

“La cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden.”
UNESCO, 1982: Declaración de México

Como resultado del estudio detallado de los diversos, más relevantes y actuales modelos conceptuales de la sostenibilidad, la investigadora propone el modelo denominado “Sostenibilidad Pentameral”.

Este modelo, que recoge elementos, conceptos y cosmovisiones de diversas propuestas, pretende aportar en la construcción de la conceptualización y modelización de la sostenibilidad; para ello la autora recurre a tres teorías básicas (anteriormente trabajadas en esta investigación): TGS, teoría de la complejidad y la ciencia posnormal.

La propuesta pretende, mediante la integración de cinco componentes, sistemas o dimensiones (Köhn, 1998 y Daly 1973), ofrecer una mirada de la sostenibilidad más holística, sistémica (Quiroga, 2005) y simétrica (Guimarães, 1994), que contemple la geopolítica de la diversidad en la formulación de políticas internacionales (Leff 2002) y que considere y respete las diferentes cosmovisiones, con el fin de construir un concepto verdaderamente incluyente e integral en el contexto de la equidad norte – sur, que permita la identificación y acción conjunta de los diferentes pueblos y naciones entorno a un objetivo común: la viabilidad de la sostenibilidad.

El modelo contempla los tres componentes básicos de la sostenibilidad propuestos desde 1988 por la CMMAD y respaldados por diferentes autores (CDS, Sunkel, Roca, Gallopín, Jiménez Herrero, entre otros): el **social**, el **económico** y el **ecológico**, pero además integra el componente **político** (en consonancia con las propuestas de Köhn y Guimarães) y el **cultural**; este quinto componente del modelo está fundamentado en el absoluto convencimiento, por parte de la autora, del papel articulador que desempeñaría esta dimensión en la viabilidad de la sostenibilidad, a su vez, la incorporación de la cultura en el modelo está respaldada por la pirámide de Köhn y la Ecuación IPAT de Ehrlich y Holdren. Todos los componentes del modelo se hallan inmersos en lo que Jiménez Herrero ha denominado “el espacio envolvente de la ética” (Ver diagrama 20).

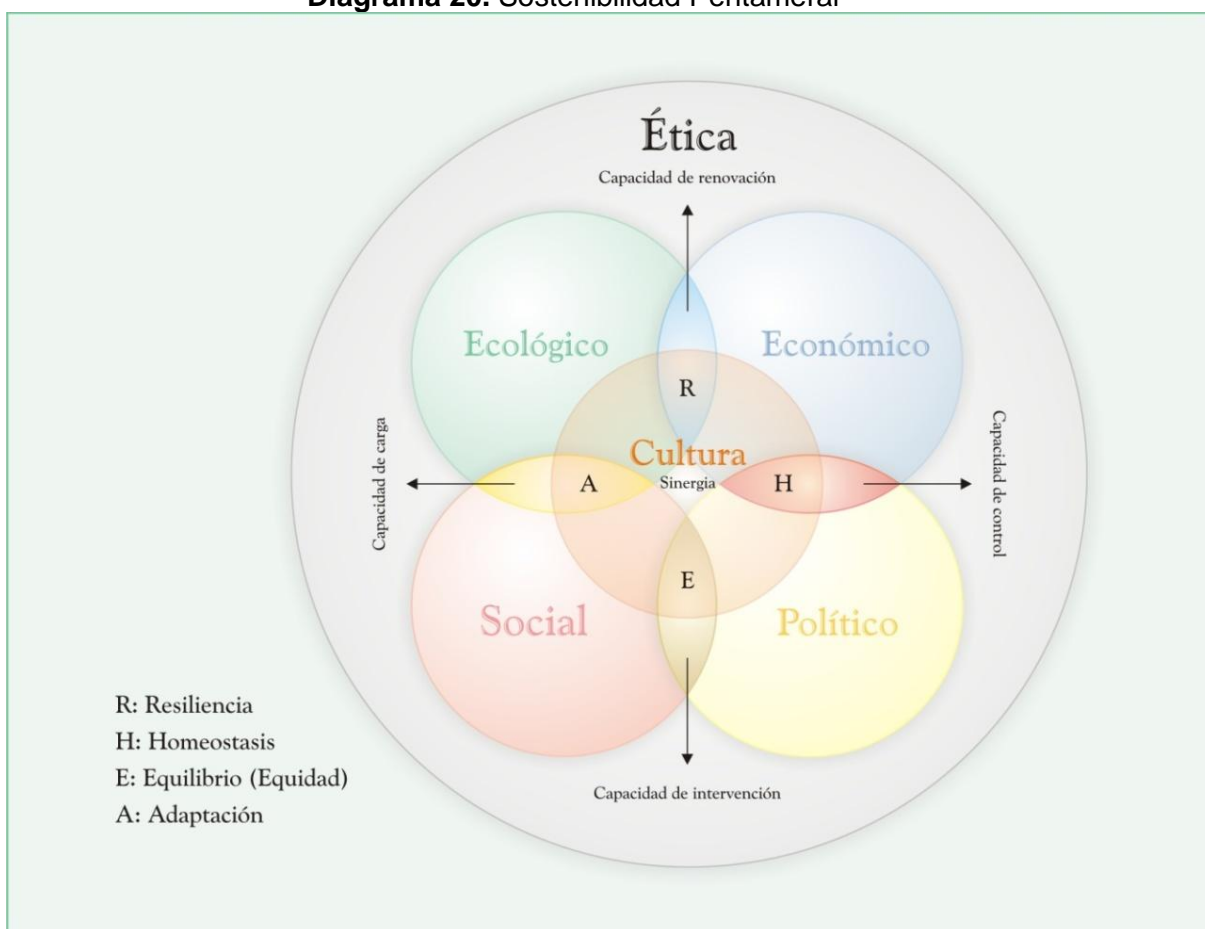
En aras de la comprensión del modelo “Pentameral” y a la justificación de los cinco componentes en la propuesta, se presenta la siguiente argumentación:

Componente ecológico: representa la base natural en donde la sociedad se desarrolla (física, cultural y económicamente). Incluye bienes y servicios ambientales proporcionados por la biosfera que son compartidos con otras especies vivas. Sobre la necesidad de contemplar este componente en la conceptualización de la sostenibilidad no parece haber duda alguna, ya que

todas las propuestas y modelos, tanto de desarrollo sostenible como de sostenibilidad, la incluyen.

Componente social: representado por la sociedad y sus diferentes formas de organización. Desde el punto de vista etológico, se acepta ampliamente la idea de que la sociedad se organiza y diseña estrategias de adaptación teniendo en cuenta las condiciones que le proporciona el entorno. La necesidad de incluir este componente en la modelación de la sostenibilidad, al parecer, no admite discusión.

Diagrama 20. Sostenibilidad Pentameral



Fuente: Elaboración propia

Componente económico: la economía tiene su base en el uso, transformación y consumo tanto de los recursos naturales como de los bienes y servicios ambientales. Debido a las diversas y controversiales concepciones que sobre *desarrollo*, *desarrollo económico* y *desarrollo sostenible* se han planteado históricamente y a la evidencia científica de que la explotación de los recursos naturales se realiza a una tasa mayor que la tasa de reposición natural, nadie duda en aceptar que la economía es una de las dimensiones de la sostenibilidad y que se interrelaciona con las dimensiones social y ecológico: “...la sostenibilidad ambiental tiene que incluir la sostenibilidad social. Si aceptamos esto, la sostenibilidad económica es parte de la sostenibilidad social (...) el sistema económico no puede actuar por separado.” (Köhn, 1998).

Corroborando lo anterior, Jiménez Herrero (2008) sostiene: “En la medida que los sistemas económicos, ecológicos y sociales se interaccionan entre sí de forma interdependiente, su estabilidad dependerá de su capacidad para resistir fluctuaciones, mantener la integridad del conjunto y garantizar sus funciones básicas”.

Componente político: como se dijo anteriormente en este documento (numeral 2.3.1), incluir el sistema político en la conceptualización de la sostenibilidad es una sentida necesidad en el contexto de la equidad norte – sur.

La dimensión política incluye lo que otras propuestas han denominado dimensión global y dimensión local (ecuación IPAT) o componente institucional (CDC, sistema socio-ecológico, prisma de la sostenibilidad).

Según Young (2002), las instituciones “...son grupos de derechos, reglas y procedimientos involucrados en la toma de decisiones, que dan lugar a prácticas sociales, asignan roles a los participantes en estas prácticas y direccionan las interacciones entre ellos.”³¹⁹ Las instituciones permiten gobernar las actividades humanas, definiendo y organizando la práctica social en términos de los roles de los diferentes individuos o grupos (Bauler, 2007).

Para Vatn (2005), las instituciones “...son las convenciones, normas y reglas formalmente sancionadas por una sociedad. Ellas proporcionan expectativas, estabilidad y significado esencial a la existencia humana y la coordina. Las instituciones regularizan la vida, apoyan valores y producen y protegen intereses.”³²⁰

El sistema político contiene la institucionalidad pero no se reduce a ella ya que abarca también los conceptos de democracia, gobernabilidad, autonomía, legislación, políticas públicas (procesos e instancias de formulación) y organización del Estado. Además, se considera que cumple una función “reguladora” de la relación entre las diferentes dimensiones de la sostenibilidad. A juicio de Carrasco (2005), la sociedad se dota de instituciones para su funcionamiento diario, siendo dichas instituciones “...el reflejo de la cultura dominante y más concretamente de la moral sobre la que se apoya.”³²¹ Así mismo sostiene: “La democracia integra valores como la justicia o la libertad. Por esta razón, confianza y democracia, tienen fundamentos morales.”³²²

Componente cultural: integrar la cultura como componente de la sostenibilidad es susceptible de generar controversia a la luz de su propia indefinición y de las diferentes interpretaciones que de “lo cultural” existen, por

³¹⁹ Young, Oran. The institutional dimensions of environmental change. Fit, interplay and scale. MIT Press. Cambridge Massachusetts. 2002. Págs. 244 . ISBN 0-262-74024-9.

³²⁰ Vatn A. “Rationality, Institutions and Environmental Policy”. *Ecological Economics* 55 (2). 2005. Págs. 203– 217. Ver del mismo autor: Institutions and the Environment. Edward Elgar. Cheltenham UK. 2005. Págs. 496. ISBN: 978-1- 84376-100- 6

³²¹ Carrasco Monteagudo, Inmaculada. “Ética, cultura y economía”. *Revista ICE. Ética y Economía* N°823. 2005. Pág. 192. Disponible en:

<http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2312/10.pdf>

³²² Carrasco. 2005. Óp. cit. Pág. 193

tal motivo, a continuación se presentan diferentes posturas y argumentos con los que se busca justificar y clarificar el papel del sistema cultural en el modelo de sostenibilidad propuesto por la investigadora.

Según Rebellato (1995), “La cultura es un concepto complejo de no fácil definición. En forma aproximativa se puede decir que la cultura se encuentra en torno a relaciones sociales y redes comunicativas. Supone la conjunción de distintos elementos que conforman una visión del mundo, del entorno y de lo demás (...) Es una matriz generadora de comportamientos, actitudes, valores, códigos de lenguaje, hábitos...”³²³. En esta misma línea, Núñez (2008) sostiene: “No se puede (no se debe) "definir" la cultura, pues al hacerlo, la congelamos, la cercamos y matamos su característica principal, que es su dinamismo, su constante renovación, su construcción dialéctica día a día. (...) Tampoco podemos hablar de "la" cultura, sino de las diferentes expresiones históricas y contextuales de lo cultural (...) No podemos por tanto reducir lo cultural, a solamente aquello relacionado con el arte o las bellas artes.”³²⁴

El mismo Núñez, en su libro *La Revolución ética* define cultura como un sistema de valores, de actitudes, de códigos, de normas morales y jurídicas, de expresiones artísticas etc., que va dando legitimidad a un modelo ideológico, económico y político. Posteriormente se refiere a ella de la siguiente manera: “...es costumbre, tecnología, alimentación, vestido; es forma de ser; es conocimiento empírico, medicina popular, medicina "científica", es vivienda, es padrón cultural de la misma; es forma de encarar el Hábitat; son normas, costumbres, hábitos y valores; es la expresión de cómo la sociedad va desarrollando su relación con la naturaleza y con el medio (...) Cultura –así entendida– no es solo aquello referido a la parte expresiva de determinado modelo de desarrollo y su práctica histórica, es decir, los códigos que lo expresan...”

La cultura tiene naturaleza dinámica ya que se ve determinada por las circunstancias históricas, en otras palabras, la cultura no es estática en el tiempo. Consecuente con este planteamiento, Carrasco, define la cultura como “...el conjunto de actitudes, creencias, valores, costumbres, símbolos y comportamientos que comparte una sociedad (aunque puedan variar en intensidad entre individuos dentro del grupo social), distinguiéndola de otros grupos humanos durante un período de tiempo.”³²⁵

Por su parte, Ospina (2001), se refiere a la cultura como “...una manera de estar en el mundo, un modo de asumir el destino humano (...) Una cultura es algo que interroga la vida y la muerte, la enfermedad y la belleza, la infancia y la vejez, los afectos y las esperanzas, los saberes y los oficios, el sueño y la vigilia, la memoria y el misterio, el tiempo y la naturaleza. Algo que no las

³²³ Rebellato, José L. *La encrucijada de la ética. Neoliberalismo, conflicto Norte-Sur, liberación*. Montevideo. 1995. 236 pp. ISBN: 9974420245

³²⁴ Núñez Hurtado, Carlos. Ponencia presentada en el 1er. Congreso Internacional de Cultura y Desarrollo, La Habana, junio 1999. Publicada por Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias - UNAM. Reproducido en el semanario *Peripecias* N° 92 el 16 de abril de 2008. Disponible en: <http://www.peripecias.com/mundo/502NunezPonenciaEtica.html>

³²⁵ Carrasco. 2005. Óp. cit. Pág. 192

interroga sólo desde el rigor de la razón y desde el pragmatismo de las estadísticas sino desde los múltiples lenguajes de la tradición, del afecto, de la solidaridad y de la imaginación.”³²⁶

Teniendo en cuenta las anteriores aproximaciones y otras disponibles en la bibliografía, podría decirse que el componente cultural está integrado, en primera instancia, por un amplio y dinámico conjunto de valores, actitudes y códigos, relacionados con el contexto local en términos espaciotemporales (vestido, alimentación, lenguaje, modos de vida, creencias, conocimientos autóctonos [tecnología-medicina- educación], arte, cosmovisiones y moral), que establecen una forma particular de relación entre la sociedad y su entorno natural o construido. Y en segunda instancia, por los elementos (valores, actitudes y códigos) de culturas foráneas que logran permear la barrera de lo local, generando cambios que van desde la transculturación hasta la aculturación.

Pese a no haber una definición “universal” de cultura, su doble papel “orientador-articulador” en la relación sociedad – naturaleza, le otorga un merecido y decisivo lugar en la modelación y conceptualización de la sostenibilidad. Así lo confirma Carrasco (2005): “La cultura proporciona el marco de elección, los conceptos, valores, convenciones y prácticas que van a dirigir, a poner límites a la elección. A través de la cultura heredamos un código moral, que nos permite establecer nuestra escala de preferencias (...) La cultura va a orientar en el individuo, la forma en la que éste se relaciona con los demás e interacciona con el medio físico.”³²⁷

No son pocos los autores que asignan a la moral –como elemento de la cultura– un papel decisivo en la forma en la que cada sociedad se relaciona con la naturaleza. El argumento para esta afirmación está basado en la siguiente afirmación:

“La cultura da a los individuos parámetros para ubicarse dentro de su mundo, de su sociedad: ordena los valores, fija los fines y jerarquiza los medios (...) la cultura que subyace a un grupo social explicará en parte su organización económica y social, su estilo de vida, el estado de las artes o de la tecnología, las creencias religiosas y las relaciones de la sociedad con el medio ambiente (...) Dado que la cultura hace referencia al conjunto de modos de vida y de comportamientos humanos, estará estrechamente ligada con la moral, que es lo que ordena la conducta de los individuos (...) La moral determina la actitud de las sociedades ante ciertos comportamientos individuales con consecuencias para el colectivo.”³²⁸

Esta relación hombre – naturaleza, mediada por diferentes valores culturales, es clara e inequívoca desde la cosmovisión de las comunidades indígenas latinoamericanas: “Cuando a los pueblos indígenas nos hablan de

³²⁶ Ospina. 2001. Óp. cit. Pág. 116

³²⁷ Carrasco. 2005. Óp. cit. Pág. 192.

³²⁸ Carrasco. 2005. Óp. cit. Pág. 192.

conservación de la naturaleza, nosotros entendemos conservación de nuestras formas de vida y culturas tradicionales”³²⁹

Un claro ejemplo del reconocimiento de que el tipo de relación que establece la sociedad con su entorno está determinantemente influenciado por las culturas, se encuentra en el artículo 8 del Convenio de Biodiversidad suscrito en 1992, el cual reza de la siguiente manera:

*“Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente”*³³⁰

El reconocimiento de la existencia e importancia de la multiculturalidad, así como de sus diferentes expresiones a través de la relación sociedad – entorno, abre el espacio para contemplar como validas diferentes estrategias y cosmovisiones relacionadas con el logro de la sostenibilidad. Sin embargo, es bien sabido que, uno de los principales problemas dentro del multiculturalismo es la presencia de “culturas dominantes” y “minorías étnicas.” Así lo deja saber, entre otros autores, William Ospina en su libro *Los nuevos centros de la esfera*, cuando, refiriéndose a Humboldt dice: “Ese romántico alemán dejaba atrás la lógica triste de las conquistas y de los imperialismos, que establecen una arbitraria desigualdad entre los pueblos, que postula la superioridad natural de unas culturas y las autoriza a despreciar y destruir a las otras.”³³¹

Frente a esta antinomia, es pertinente aclarar que, debido a que no se cuenta con criterios satisfactorios que distingan claramente las culturas dominantes o universalizantes, de las culturas débiles o minoritarias (Mañón, 2006), son varios los autores que niegan que exista esta diferencia, entre ellos Luis Villoro.

Para Mañón, en cambio, “...sí puede hablarse de culturas dominantes (y actitudes culturales discriminatorias frente a minorías étnicas), porque, como nos han enseñado los historiadores y antropólogos, en la historia de Europa occidental se percibe una aproximación a las culturas indígenas a través de lo que Marcelo Dascal ha llamado “comparación denigrante”.”³³² Según el mismo autor, la comparación denigrante hace referencia a “...una actitud que

³²⁹ Antonio Jacanamijoy Tisoy - Coordinador Gral. COICA – Bolivia. 2000. *La Protección territorial como fundamento ecológico en los territorios indígenas del trópico de Cochabamba*. Cochabamba. 2003

³³⁰ Vale la pena aclarar que, en lo que respecta a la participación referida en el artículo 8, no se cumple, así lo denuncia Iván Égido Zurita en 2003: “...la ausencia de las organizaciones indígena, que no participaron durante la definición de los conceptos, dejó al descubierto que algunos instrumentos internacionales que promueven, o sugieren el derecho a la participación plena de los pueblos indígena en el desarrollo de políticas nacionales e internacionales que les afecten directamente, no se cumplen.”

³³¹ Ospina. 2005. Óp. cit. Pág. 110

³³² Mañón G. Guillermo. “Ética y pluralidad cultural: Hacia una ética de la cultura”. *Derecho a la no discriminación*. UNAM. México D.F. 2006. ISBN 970-32-3906-4. Págs. 103 – 120

considera como inferiores a las culturas distintas a la europea occidental. Este juicio de inferioridad, o “aproximación denigrante”, consiste en considerar que los valores culturales de otros pueblos (Dascal piensa sobre todo en los indígenas americanos) tienen “vigencia regional”, cuando los europeos occidentales tienen “vigencia universal”³³³

Mañón (2006), sostiene que la comparación denigrante fue la actitud asumida por Europa occidental para justificar la expansión colonial europea del siglo XVI (ocupación y sometimiento) y desde entonces las culturas *no occidentales* son concebidas por los europeos de una manera “física” o regional, es decir “...como producto del contexto espacio-tiempo, y, además, con validez única dentro de ese contexto”, lo que las confina entre sus propias fronteras y les niega la posibilidad de tener validez universal.

La ética como espacio envolvente: entendida no propiamente como la plantea Jiménez Herrero: “conjunto de ideas y valores humanos con respecto a la naturaleza” -que en esta propuesta de *sostenibilidad pentameral* corresponde al componente cultural- sino como el ámbito relacionado con la conducta humana capaz de trascender la dialéctica del bien/mal y de la justicia/injusticia, es decir, la llamada ética de tercera generación.

Dada la importancia del papel que desempeña la ética en el modelo de sostenibilidad pentameral, es conveniente empezar el desarrollo de este punto estableciendo la diferencia entre Moral y Ética ya que debido a su similar etimología (Ética, del griego *ethos*: costumbre, uso, manera de conducirse. Moral, del latín *mos, moris* con igual significado), es frecuente que los dos términos sean tratados como sinónimos.

Núñez (2008), sostiene que el desarrollo histórico ha ido diferenciando el significado de los dos términos: “...hoy, la Ética estudia el problema del bien y del mal y el de la conducta humana, independientemente del conjunto de normas que de hecho rigen esa conducta en un momento dado; en cambio, la Moral se ocuparía del estudio de esas normas tal como ellas se expresan de hecho en las diferentes comunidades humanas”.

En la perspectiva de la sostenibilidad, se plantea que mientras la moral se relativiza y flexibiliza según las circunstancias espaciotemporales, dando lugar a la existencia de no una, sino de varias morales, la ética trasciende las fronteras para convertirse en una única ética, en una ética universal, o si se prefiere, en lo que Ocampo (2004), llama una “filosofía de convivencia”:

“La ética en la visión de sostenibilidad es un enfoque fundamental que trasciende banderías, ideologías, partidanismos, sectarismos o cualquier tipo de actitud o síntoma de grupo cerrado, es en realidad, un compromiso de trabajo humanístico, por la vida, de respeto al medio y la naturaleza. Es, si se quiere, una filosofía de convivencia con las más profundas raíces de permanencia

³³³ Mañón. 2006. Óp. cit. Pág. 104.

*civilizada con los congéneres y resto de especies que habitan este planeta, independientemente de las fronteras.*³³⁴

Desde esta misma perspectiva universalista Morín (2006), propone la “ética planetaria” como una ética de lo universal concreto, fundamentada en el reconocimiento de las diversidades humanas y de las diversidades del propio individuo:

*“Por primera vez en la historia humana lo universal ha devenido realidad concreta: es la intersolidaridad objetiva de la humanidad, en la que el destino global del planeta sobredetermina los destinos singulares de las naciones y en la que los destinos singulares de las naciones perturban o modifican el destino global (...) El universalismo concreto no opone lo diverso a lo uno, lo singular a lo general. Se funda en reconocimiento de la unidad de las diversidades humanas, de las diversidades de la unidad humana. La ética planetaria es una ética de lo universal concreto.”*³³⁵

Para Morín, la sostenibilidad/insostenibilidad está determinada por los efectos de toda acción, incluida la acción moral, sabiendo que los efectos de la acción dependen no sólo de las intenciones del actor, sino también de las condiciones propias del medio en el que tiene lugar, es lo que el autor denomina “ecología de la acción”³³⁶, en este contexto tiene cabida la incertidumbre y la contradicción ética.

Partiendo del mismo carácter universal de la exigencia ética, François Vallaey en su artículo “El difícil camino hacia un desarrollo social ético”, reconoce dos serios limitantes: primero, el ámbito del deber ético es muy *restringido*, porque –según el autor- muy pocos actos son totalmente universalizables y segundo, precisamente por tratarse de una exigencia universal, “el deber ético siempre *desborda* las normas de conducta transmitidas desde la costumbre social.”

Por otro lado, y refiriéndose a la ética de la sostenibilidad, Vallaey (2005), en su artículo titulado “Enseñar la ética y el desarrollo en la universidad en la era planetaria”, plantea –en la misma línea de Morín- la necesidad de partir de un pensamiento que *religie* lo que hasta ahora ha permanecido “disjunto” y fragmentado, un pensamiento que respete lo diverso sin desconocer la singularidad y que sea capaz de entender las interdependencias, es decir un pensamiento radical (que vaya a la raíz de los problemas), multidimensional, organizador y sistémico, un pensamiento que se reconozca inacabado y negocie con la incertidumbre, “un pensamiento ecologizado que en lugar de

³³⁴ Ocampo F, María Lourdes. *Ética y Sostenibilidad*. Exordio del documento presentado en la Reunión Red del Parlamento Latino, celebrado en San José de Costa Rica en 2004. Disponible en: http://www.interfazweb.net/ifzclientes/ambienteglobal/doc/etica_y_sostenibilidad.pdf (Última revisión octubre 13 de 2008).

³³⁵ Morín, Edgar. “El Método”. *La Ética*. Ediciones Cátedra. Madrid. 2006. ISBN: 84-376-2338-3. Pág. 179

³³⁶ Según Morín (2006), “La ecología de la acción nos indica que toda acción escapa cada vez más a la voluntad de su autor a medida que entra en el juego de las interretroacciones del medio en el que interviene. Así, la acción no sólo corre el riesgo de fracasar, sino también de que su sentido se vea desviado o pervertido.” Pág.47

aislar el objeto de estudio lo considere en y por su relación auto-eco-organizadora con su entorno -cultural, social, económico, político y natural.”³³⁷

Morín (2006), en el sexto volumen de su obra “El Método”, dedicado a la ética, habla de las contradicciones a las que se ve enfrentada la ética cuando se imponen dos deberes antagonistas: “Hay contradicciones éticas entre dos “bienes” a promover, y entre dos males a evitar de los que no se sabe cuál es el peor (...) existe un conflicto inherente y muy profundo en el seno de la finalidad ética misma, puesto que la realidad humana comporta tres instancias: individuo, especie, sociedad, y puesto que la finalidad ética, a partir de ahí, es en sí misma trinitaria.”³³⁸ Es pertinente resaltar que la propuesta de las tres instancias éticas de Morín tiene varios detractores, entre ellos François Vallaey, quien sostiene: “Tampoco estoy de acuerdo con la clasificación de Edgar Morín que distingue la ética del individuo, la de la sociedad, y la de la especie. Por qué? porque nos, arriesgamos recaer en una visión simplista y sincrética de que hay 3 tipos de ética que debemos practicar según el tema o la circunstancia (en el cara a cara, en la vida social y para el medioambiente).”³³⁹

Dentro de los imperativos que generan contradicción ética Morín recalca la tolerancia, las ciencias (Biología molecular, genética, medicina), el derecho y la política: “El antagonismo ética/política puede llevar a diversos compromisos en los que la ética intente bien sea adaptarse a la fuerza, bien sea utilizarla para sus fines. En este caso, la ética es remitida a la elección, a la apuesta, a la estrategia.”³⁴⁰ La constante en todas las contradicciones a las que se enfrenta la ética es la dupla complejidad – incertidumbre, la cual, según Morín, no depende únicamente de la ecología de la acción, sino también “...del carácter trinitario por el que la autoética, la socioética y la antropeética son a la vez complementarias, concurrentes y antagonistas.”³⁴¹ Así mismo, asegura el autor “La ética compleja concibe que el bien pueda contener un mal, el mal un bien, lo justo lo injusto, lo injusto lo justo”³⁴², en tanto que la moral no compleja obedece a un código binario bien/mal, justo/injusto.

Es precisamente en las limitaciones de este “código binario” (bien/mal, justo/injusto) en las que se basa Vallaey (2006), para proponer la *Ética de tercera generación*, también llamada ética global. Según este autor, la ética de primera generación corresponde a la esfera de la ética personal la cual se centra en la distinción bien/mal; la ética de segunda generación, también conocida como ética social, está centrada en la distinción justo/injusto, mientras que la ética de tercera generación o ética global centra su reflexión en la distinción sostenible/insostenible: “A lo que asistimos (y deberíamos promover) actualmente es a una complejización de la problemática ética mundial en

³³⁷ Vallaey, François. “Enseñar la ética y el desarrollo en la universidad en la era planetaria”. *La Agenda ética pendiente de América Latina*. Buenos Aires. 2005. ISBN: 9789505576500. Págs. 357 – 361.

³³⁸ Morín. 2006. Óp. cit. Pág. 55

³³⁹ Vallaey, François. “Ética de tercera generación (Cuarta parte)”. *Blog de Ética RUS*.

Pontificia Universidad Católica del Perú. Noviembre 2006. Disponible en:

<http://blog.pucp.edu.pe/item/5154>

³⁴⁰ Morín. 2006. Óp. cit. Pág. 90

³⁴¹ Morín. 2006. Óp. cit. Pág. 63

³⁴² Morín. 2006. Óp. cit. Pág. 64

términos de "sostenibilidad", lo que podríamos llamar una **Ética de tercera generación**.³⁴³ (Ver Diagrama 21).

Diagrama 21. Movimiento general de complejización de la ética



Fuente: Vallaeys, 2006.

El paso de la ética personal a la ética social (segunda generación), amplía considerablemente el campo de la responsabilidad, reconoce y reivindica el poder humano, otorgando al hombre la posibilidad de cambiar la historia y el mundo ("el Gran Todo"), haciéndolo responsable tanto de sus acciones en su espacio privado, como de su participación (o no) en el rediseño de la vida pública, asignando responsabilidades políticas: "...la ética social logra calificar al mundo mismo como "**justo**" o "**injusto**" y le asigna un valor peculiar a la humanidad dentro del mundo: aquel de los **Derechos Humanos** (la persona como fin en sí misma que tiene derechos). Este valor es una exigencia, un deber que exige volverse un hecho (...) Revoluciones industriales, tecnológicas y políticas son el pan cotidiano de la ética social moderna."³⁴⁴

La ética social es una ética universalista por definición, de esencia jurídica con un marcado dinamismo crítico y dialéctico, pero es a la vez una ética de la insostenibilidad, cuyas limitaciones consubstanciales radican, según Vallaeys, en:

³⁴³ Vallaeys, François. Ética de tercera generación (Primera parte). En Blog de Ética RUS. Pontificia Universidad Católica del Perú. Septiembre 2006. Disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/item/5154>

³⁴⁴ Vallaeys, François. "Ética de tercera generación (Tercera parte)". *Blog de Ética RUS*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Octubre 17 de 2006. Disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/item/5154>

1. Promover la “igualación” de las condiciones de vida entre todos:

*“...promover **“el Progreso”**. Claro está: el afán de “justicia social” no puede sino promover el **crecimiento económico y social exponencial** puesto que para hacer a los pobres más ricos, esto pasa generalmente por hacer a los ricos más ricos. Pero **esta lógica de la justicia igualadora conduce finalmente a la insostenibilidad del sistema entero** (...) esta concepción ética (de segunda generación) se apoya en un concepto de Sujeto moderno mal concebido: se trata de un Sujeto aislado de su contexto, separado y autónomo pero de modo abstracto, sin cuerpo, demasiado estrechamente humano y mental. Un Sujeto “cartesiano”, una mera “cosa que piensa” sus derechos y los de las cosas semejantes a él, pero sin visión ni cuidado por el Todo del cual no se siente parte, luego frente al cual no se siente responsable. Un sujeto “destejido”, simplificado...”³⁴⁵*

Con respecto a los derechos de las generaciones futuras Angelo Papacchini (1995), llama la atención sobre el hecho de que dos siglos atrás Thomas Paine, planteara “ninguna generación tiene en su poder interrumpir la transmisión de los derechos.” Papacchini sostiene:

“Hoy en día es bastante remota la posibilidad de que una generación entera decida renunciar para siempre a las libertades adquiridas y pretenda que esta renuncia se conserve de manera indefinida. En cambio, es muy real el peligro de que el uso indiscriminado de los recursos por parte de una o varias generaciones afecte y comprometa seriamente, o de manera irreversible, el igual derecho de las generaciones futuras a un aire limpio, a un ambiente no contaminado, a unos recursos alimenticios abundantes, etc.”³⁴⁶

2. Estar centrada en la relación jurídica entre sujetos de derecho:

*“A partir de esta equivalencia y reciprocidad fundamental entre derechos y deberes, la Ética social rehusa obviamente los privilegios (que alguien tenga derechos que los demás no tienen) y la impunidad (que alguien no reciba sanción por no acatar los mismos deberes que los demás) como lo más injusto que se pueda imaginar (...) esta lógica basada en la mera **simetría de poderes y derechos-deberes entre las personas** que tiende a excluir aquellos seres que no pueden tener poderes, o no pueden tener derechos, o no pueden ejercerlos (como por ejemplo los animales³⁴⁷ y las plantas; los humanos en situación de dependencia total frente a los demás (bebés, enfermos, ancianos...); o las generaciones futuras). En términos de responsabilidad, el problema es el siguiente: **A la ética social le es muy difícil entender una relación de obligación para con seres no susceptibles de tener derechos o ejercerlos.**”³⁴⁸*

³⁴⁵ Vallaeys, François. “Ética de tercera generación (Cuarta parte)”. Noviembre 2006. Óp. cit.

³⁴⁶ Papacchini, Angelo. *Filosofía y Derechos Humanos*. Santiago de Cali. 1995. ISBN: 958-9047-95-5. Págs. 58-59

³⁴⁷ Son varios los autores que han tratado sobre los derechos de los animales no humanos (González, Ferrater, Regan, entre otros). Se recomienda: Papacchini, Angelo. *Filosofía y Derechos Humanos*. Santiago de Cali. 1995. ISBN: 958-9047-95-5. Págs. 60 - 65

³⁴⁸ Vallaeys, François. “Ética de tercera generación (Cuarta parte)”. *Blog de Ética RUS*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Noviembre 2006. Disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/item/5154>

Vallaeys (2007), define la ética de tercera generación como una ética del cuidado, basada en principios universales y en las relaciones sistémicas globales. Su meta es hacer sostenible la residencia de los seres humanos de manera justa y buena, para ello utiliza "...toda una serie de **instrumentos de gestión**, normas, estándares, reportes, auditorías de calidad, consultorías y vigilancias, diagnósticos los que, junto a la ley, funcionan como aseguradora del acatamiento del deber moral."³⁴⁹ Esta ética define su ideal de ser humano como "Guardián amable y cariñoso de la Tierra (toda la tierra, con gases, minerales, vegetales y animales incluidos)." El autor aclara que sólo a partir de la noción fundamental de "ecología de la acción" se entenderá la ética de la sostenibilidad.

Vallaeys, describe al nuevo sujeto ético con las siguientes características³⁵⁰:

- ✓ Debe de tener muy en claro los impactos de sus acciones y la amplitud de su responsabilidad social y ambiental.
- ✓ Debe tener visión sistémica de sus inter-retro-acciones, según el principio de la "ecología de la acción", de las cuales toma conciencia como de sus propias acciones inmediatas.
- ✓ Debe superar la relación asimétrica Sujeto-Objeto para pasar del reduccionista punto de vista de los derechos humanos al de la sostenibilidad.
- ✓ Debe preocuparse por los impactos colaterales de las acciones tanto como por las acciones, por tanto le debe interesar que los resultados finales de las acciones sean sostenibles.
- ✓ Debe considerar a la Ciencia como primer sospechoso, acusado, testigo y también principal rehabilitador de los males del planeta, por eso el tema del saber, de los procesos que conducen al saber, de la agenda del saber, de la vigilancia del saber se convierte en su principal preocupación.

En síntesis, la ética de tercera generación tiene que armonizar bondad y justicia dentro de la perspectiva de la Sostenibilidad, esto la hace más compleja, por tanto, el sujeto de la ética de tercera generación debe ser más que buena voluntad, debe superar al sujeto jurídico comprometido con la justicia social, debe ser también "...un ser en conexión íntima con todo y que reconoce su vínculo y sus responsabilidades frente a todo, es decir al gran Todo planetario."

En este mismo derrotero, Cruz (2006), se refiere a la ética ambiental como una ética "...mínima y común para garantizar la supervivencia equilibrada del hombre y el medio, con una visión sistémica y unas reglas comunes para actuar en los ámbitos global y local, implementando las técnicas necesarias para garantizar el equilibrio y la solidaridad colectiva inter y supra

³⁴⁹ Vallaeys, François. "Ética de tercera generación (Quinta parte)". *Blog de Ética RUS*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Enero de 2007. Disponible en:

<http://blog.pucp.edu.pe/item/5154>

³⁵⁰ Vallaeys, François. 2007. Óp. cit.

generacional.”³⁵¹ Dicha ética se establece -según este autor- como resultado de la evolución en la percepción del medio ambiente y de su valoración e ideologización.

El espacio envolvente de la ética, propuesto desde el modelo de **Sostenibilidad Pentameral**, se convierte en un requisito y a la vez, en una estrategia para el logro de lo que Núñez (2008), ha denominado Desarrollo Integral:

*“DESARROLLO INTEGRAL, es hablar de reconstruir los factores de IDENTIDAD CULTURAL basados en una renovada e histórica concepción y posición ÉTICA acorde con el momento histórico y el proceso civilizatorio que vivimos (...) dando lugar así una nueva CULTURA ÉTICA que permeé la esfera de lo individual, de lo social, de lo económico y de lo político, a todos los niveles y a todos los alcances, modificando así el rumbo pernicioso del actual proceso civilizatorio excluyente, depredador e inhumano, y dando lugar a la construcción posible de un mundo verdaderamente humano.”*³⁵²

En cuanto a las relaciones entre los diferentes componentes del modelo pentameral (Diagrama 21), estas están determinadas por la capacidad propia del sistema de soporte; Sachs (1996), denomina esta capacidad los *límites de la naturaleza*, los cuales no son unidireccionales y funcionan recíprocamente entre la naturaleza y la sociedad. Según Sachs, “El reconocimiento de los límites de la naturaleza implica límites sobre la sociedad y las nociones de que no son necesarios los límites en la sociedad implican un quiebre de límites en la naturaleza.”³⁵³

Relaciones entre componentes:

- Ecológico – Económico: esta relación está determinada por la *capacidad de renovación*³⁵⁴ del sistema natural (fuente de insumos, materias primas y amenidades). Subyace a esta relación el principio de resiliencia³⁵⁵.
- Ecológico – Social: determinan esta relación la *capacidad de carga*³⁵⁶ del componente ecológico y el principio de adaptabilidad³⁵⁷.

³⁵¹ Cruz, Juan. “Del desarrollo sostenible a la sostenibilidad. Pensar globalmente y actuar localmente”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. No. 226. Madrid. Junio 2006. ISSN: 1139-4978. Págs. 139-212.

³⁵² Núñez. 2008. Óp. cit.

³⁵³ Sachs, Wolfgang. (editor). *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. PRATEC. Perú. 1996. Pág. 333

³⁵⁴ Capacidad de renovación es la capacidad intrínseca de un ecosistema para recuperar y restablecer su potencial natural en un tiempo determinado. Sachs, en su diccionario, se refiere a la capacidad de renovación del sistema natural como a los límites que deben ser mantenidos para el resurgimiento y la renovación de la vida de la naturaleza: “A veces el daño a la capacidad regeneradora intrínseca de la naturaleza es ocasionado no por sobreexplotación de un recurso particular, sino, indirectamente, por el daño causado a otros recursos naturales relacionados a través de procesos ecológicos.”

³⁵⁵ Principio de la TGS que hace referencia a la capacidad de un sistema para resistir cambios producidos por su entorno y recuperar su calidad original, en virtud de su límite de elasticidad.

³⁵⁶ Capacidad de carga (carrying capacity) es la capacidad de un ecosistema para sustentar poblaciones sanas y mantener al mismo tiempo su productividad, adaptabilidad y capacidad de

- Social – Político: fijan los términos en que se lleva a cabo esta relación tanto la capacidad de intervención (entendida como la capacidad que tenga la sociedad para intervenir en los asuntos políticos), como el principio de equilibrio³⁵⁸.
- Político – Económico: el principio de homeostasis³⁵⁹ y la capacidad de control (entendida como la capacidad que tenga la política para ejercer control, inspección y fiscalización sobre las actividades productivas), son los elementos determinantes de esta relación.
- Cultura: el Diagrama 20 deja ver con claridad que el componente cultural actúa como elemento articulador de la relación entre todos los componentes. Subyace a esta articulación el principio de sinergia³⁶⁰.

El modelo pentameral es, a juicio de la investigadora, una propuesta que intenta dar luces sobre la necesidad de trascender las tres dimensiones tradicionalmente empleadas para la conceptualización y medición de la sostenibilidad (ecológica, económica y social) e incorporar las dimensiones política y cultural en el análisis de la relación hombre – naturaleza, con el fin de ganar en complejidad; lo que permitiría a diversos sectores de la población, una aproximación y apropiación del concepto desde la diversidad y la particularidad de las cosmovisiones de las diferentes comunidades, incluidas las del sur.

4.5.2 La Sostenibilidad En El Contexto De La Globalización

Una innegable realidad es que la sostenibilidad, como neo-paradigma, está inmersa, condicionada y sujeta a las leyes del mercado impuestas por el paradigma de la globalización, por lo tanto, es todo un “acto de fe” considerar compatibles estos dos modelos. En esta línea, son varios los autores que dejan ver su desencanto y desconfianza por la sorprendente “complementariedad” operativa que muestran hoy la sostenibilidad y la globalización como elementos estructurantes del actual discurso político global:

Brand y Görg expresan en su artículo *¿“Globalización sostenible”? Desarrollo sostenible como pegamento para el montón de cristales trizados del neoliberalismo:*

renovación. Es el nivel de población que puede soportar un sistema (natural o construido) sin sufrir un impacto negativo significativo.

³⁵⁷ Principio de la TGS que hace referencia a la capacidad de “acomodación” de un sistema a nuevas condiciones y/o perturbaciones del entorno o del propio sistema. Es el potencial para la adaptación

³⁵⁸ Principio de la TGS que hace referencia a la condición homeostática en la cual las fuerzas equipolares se anulan dentro del sistema. Desde el modelo pentameral se espera que el equilibrio se traduzca en equidad.

³⁵⁹ Principio de la TGS que hace referencia al proceso en el que el propio sistema es el encargado de corregir o regular su funcionamiento como respuesta a una perturbación de origen interno o que proviene del entorno, dicha reacción busca llevar al sistema a su estado inicial. Es característico de los sistemas abiertos y complejos como lo son los sistemas biológicos, ecológicos y sociales.

³⁶⁰ Principio de la TGS que reza que el conocimiento y funcionamiento del sistema debe ser entendido por la interacción de sus partes y no por el estudio de ellas en forma aislada. “El todo es mayor que la suma de sus partes”.

“La globalización neoliberal se ha impuesto ampliamente y no de manera consensuada, sino más bien “de arriba hacia abajo”. Pensar que este proceso, incomparablemente más poderoso, podría detenerse recurriendo otra vez al consenso, a los conocimientos científicos y al sentido común resulta, en el mejor de los casos, ingenuo. No creérselo es la contribución más importante del movimiento anti-globalización (...) La “globalización sostenible” podría convertirse en el pegamento que repara el montón de cristales trizados del desastre que significa el neoliberalismo para el planeta. Es fácil de imaginar que este término, que las ONG o los intelectuales críticos pusieron en el orden del día, podrá leerse, poco después, en la leyenda de los folletos de papel brillante de Opel y Adventis en los pasillos de los trenes de alta velocidad. Otra vez se habría cumplido – contra las intenciones desde abajo - la función del “desarrollo sostenible” como nuevo adalid del discurso hegemónico. Es imposible considerar la operatividad del concepto desligándolo de las relaciones sociales de poder.”³⁶¹

Spehr y Stickler (2003), sostienen que la sostenibilidad no es un rival de la globalización, sino su compañera, ya que “Ambas forman parte de un amplio cambio discursivo que reorganiza el terreno político después del fracaso del discurso sobre el desarrollo”³⁶².

Por esta misma línea de desesperanza camina Roberto Guimarães, quien finaliza su artículo titulado “La sostenibilidad del desarrollo entre Rio-92 y Johannesburgo 2002: éramos felices y no lo sabíamos” con un párrafo que reafirma que la sostenibilidad, en el contexto de la globalización, sigue siendo la utopía de la posmodernidad:

“Siguen esperando eco en las decisiones de nuestros gobernantes las advertencias hechas por Margaret Mead previas a Estocolmo. Debemos considerar “los modos de vida de nuestros antepasados como algo al cual jamás seremos capaces de retornar; pero podemos rescatar esa sabiduría original que nos permita comprender mejor lo que está sucediendo hoy día, cuando una generación casi inocente de un sentido de historia tiene que aprender a convivir con un futuro incierto, un futuro para el cual no ha sido educada” (Mead, 1970, énfasis mía). Treinta años más tarde, tiene razón Lourdes de Santiago al recordar la frase de un campesino mexicano que resume los tiempos actuales con mucha sabiduría: “estábamos mejor cuando estábamos peor (sic)” (De Santiago, 2002). No se puede negar que el mundo se ha vuelto extremadamente más complejo en las décadas recientes. Pero también es cierto que en materia de sostenibilidad, pese a la ingenuidad tecnocrática que enmarcó los pioneros de Estocolmo, éramos felices y no lo sabíamos.”³⁶³

Aspirar a la sostenibilidad en el contexto de la globalización obliga a los países en desarrollo a examinar detenidamente las condiciones de las relaciones económicas internacionales (servicio de la deuda externa, presiones para la apertura comercial, deterioro de la relación de intercambio, altas tasas de

³⁶¹ Brand Ulrico y Görg Christoph. “¿Globalización sostenible? Desarrollo sostenible como pegamento para el montón de cristales trizados del neoliberalismo”. *Ambiente & Sociedad*. Vol.5. N°. 2. Págs. 45-71. ISSN 1414-753X

³⁶² Spehr & Stickler. En: Brand y Görg. Óp. cit. 2003.

³⁶³ Guimarães, 2001. Óp. cit. Págs. 5-24.

interés, proteccionismo en los mercados externos, condicionalidad de políticas impuestas por el FMI, Banco Mundial, etc.)³⁶⁴, ya que, como dice Sunkel, no se puede desvincular la temática ambiental de la del desarrollo y de la estructura y condiciones de las relaciones económicas internacionales.

A pesar del evidente y generalizado pesimismo alrededor del tema de la sostenibilidad y de su “encauzamiento” político, social y económico en el contexto de la globalización del nuevo milenio, es urgente e importante seguir trabajando para que, a pesar de la globalización, la sostenibilidad sea una alternativa real para la reducción de la pobreza, la mejora de la calidad de vida de la población de los países en desarrollo, y el logro de ciudades amigables con el medio ambiente, competitivas e incluyentes.

4.5.3 ¿Cómo Medir La Sostenibilidad?

A partir de Hábitat I, pero con mayor fuerza a partir de Río 92, las estrategias metodológicas conducentes a la sostenibilidad no se han hecho esperar, figuran entre otras, los Planes de Acción Ambiental Local (PAAL), las Agendas 21 y la Gestión Ambiental Urbana, siendo las dos últimas las más frecuentemente empleadas por la mayoría de las autoridades locales, principalmente en los países industrializados. Cabe aclarar que ninguna metodología es excluyente con respecto a las otras, por el contrario, podría decirse que son coherentemente complementarias.

Con el fin de diagnosticar, evaluar y hacer seguimiento a los avances alcanzados en el tema de la sostenibilidad, distintos organismos internacionales (OCDE, ONU, BM, UE, OSE, World Resources Institute, entre otros), la academia (MIT, U. Politécnica de Cataluña, U. Nacional de Colombia, U. de Mar del Plata, U. de Londres, etc.) y los gobiernos (Comisión Europea, Ministerio del Medio Ambiente de España, Diputación de Barcelona, Ministerio de Medio Ambiente y Vivienda-Colombia, Prefeitura de São Paulo, Xarxa de Ciutats y Pobles cap la sostenibilitat, entre otros) han coincidido en proponer los indicadores como una de las estrategias metodológicas básica para medir la sostenibilidad: “Uno de los principales instrumentos de gestión para el desarrollo de la sustentabilidad de las actividades humanas dentro de la naturaleza, son los indicadores”³⁶⁵, los cuales, requieren un marco conceptual integrado y una propuesta teórica y metodológica clara que facilite el entendimiento y la participación de los diferentes actores y sectores de la sociedad.

Existe una amplia variedad de iniciativas que proponen la utilización de indicadores para medir la sostenibilidad, algunas con un mayor grado de complejidad y desarrollo que otras: indicadores ambientales, de desarrollo

³⁶⁴ Sunkel, Osvaldo. “La sostenibilidad del desarrollo vigente en América Latina”. *América Latina en el siglo XXI: de la esperanza a la equidad*. Fondo de Cultura Económica/Universidad de Guadalajara. México, DF. 1999. ISBN: 968-16-6153-2

³⁶⁵ Quiroga, Rayén. Curso-Taller Indicadores de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe. CEPAL, SEMARNAT, INEGI y Asdi. Aguascalientes. México. Octubre 16 – 20 de 2006.

sostenible, de sostenibilidad (fuerte y débil), de desarrollo humano e indicadores de sostenibilidad urbana.

Lo que es claro para numerosos investigadores, es que medir la sostenibilidad debe proporcionar una nueva forma de ver la realidad (compleja y sistémica) y debe traducirse en políticas reales; al respecto, Gallopín (2006), recomienda involucrar a los políticos y decisores del sector público, así como a la comunidad en general y a los grupos de interés (stakeholders) en el proceso de generación de los indicadores con el fin de ayudar a "...conseguir apoyo político y a legitimizar los IDS, así como a garantizar la interpretación apropiada."³⁶⁶ Lo anterior es particularmente cierto para el caso de los centros urbanos.

La necesidad de tener ciudades competitivas y sostenibles a la vez, obliga a medir, vigilar y seguir paso a paso el avance en el camino hacia la sostenibilidad y en este proceso el uso de indicadores es absolutamente necesario para lograr una visión de contexto de cara a los intereses de cada centro urbano, por tanto, el sistema de indicadores con que cada ciudad decida trabajar requiere, según Rueda, de: "...unos criterios de selección y un procedimiento de elaboración, caracterizado por una interacción estrecha entre el mundo científico, el institucional y los diversos grupos sociales e individuos interesados, cuyo resultado final debe ser la validación socio-política del sistema."³⁶⁷ Por tanto, medir la sostenibilidad urbana debe ir más allá de diagnosticar el estado actual y la calidad del ambiente, medir la sostenibilidad debe servir en últimas, para diseñar políticas que orienten la gestión de los gobiernos en lo local y en lo global, en este sentido, Antequera y González afirman:

*"La sostenibilidad corresponde a un marco que posee una dimensión normativa, es decir, no solo se limita a explicar y describir una realidad sino que también hace referencia a ciertas prioridades que van a distinguir aquellos aspectos de esta que considera deben ser objeto de políticas que garanticen su permanencia en el tiempo (...) También fija criterios que pueden ayudar a diseñar la acción a través del establecimiento de metas y objetivos hacia los cuales se deberían orientar las políticas."*³⁶⁸

4.5.4 Indicadores

En los últimos años ha habido un pródigo desarrollo conceptual y metodológico en el campo de los indicadores y de manera particular se ha profundizado en los indicadores para la toma de decisiones, especialmente por parte de los países desarrollados y de algunas agencias internacionales (Quiroga, 2001).

³⁶⁶ Gallopín, Gilberto. Informe del Seminario – Taller "Indicadores de sostenibilidad en la formulación y seguimiento de políticas". Santiago de Chile. Octubre 4 – 6 de 2006.

³⁶⁷ Rueda, S. *Modelos e indicadores para ciudades más sostenibles*. Departament de Medi Ambient. Barcelona. 1999.

³⁶⁸ Antequera, J y González E. "¿Medir la sostenibilidad? Una aproximación al tema de los indicadores de sostenibilidad". *Revista SOSTENIBLE?* N° 7. Terrassa. Mayo 2005. Pág.146.

4.5.4.1 Definiciones

Existe una amplia gama de definiciones provenientes de diferentes fuentes, primordialmente, de agencias internacionales:

El Banco Mundial define indicador como “una medición numérica de la calidad de vida en un país. Los indicadores se utilizan para ilustrar el progreso de un país en el logro de una serie de objetivos económicos, sociales y ambientales. Como los indicadores representan datos que han sido recolectados por distintas entidades utilizando diferentes métodos, puede haber incongruencias entre ellos.”³⁶⁹

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), un indicador puede definirse como un parámetro o valor, derivado de parámetros generales (variables), que señala o provee información o describe el estado de un fenómeno dado - del ambiente o un área específica - con un significado que trasciende el valor específico del parámetro (análisis).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), define indicador como “una variable que en función del valor que asume en determinado momento, despliega significados que no son aparentes inmediatamente, y que los usuarios decodificarán más allá de lo que muestran directamente, porque existe un constructor cultural y de significado social que se asocia al mismo.”³⁷⁰

Para el Instituto Nacional de Administración Pública de España (INAP), un indicador es una expresión (una serie de números, símbolos o palabras) utilizada para describir actividades (sucesos, objetos, personas) en términos cuantitativos y cualitativos, para evaluar dichas actividades, y el método utilizado.

En el diccionario de términos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI), se define indicador como un valor en peso, edad, estatura, cantidad y otras unidades de medida que permite conocer la magnitud o tamaño de algo en relación con el total o un universo dado.

El Instituto Navarro de Administración Pública, en el *Glosario de Términos relacionados con el seguimiento y evaluación de las Políticas Públicas*, define indicador como “la expresión cuantitativa o cualitativa de una variable que permite describir algún aspecto de la intervención y ayuda a valorar lo alcanzado en relación con un parámetro de referencia.”³⁷¹

Por su parte Bermejo (2001), define los indicadores como *un medio de simplificar una realidad compleja*, y enfatiza el autor en la necesidad de centrarse en ciertos aspectos relevantes, con el fin de obtener un *número manejable de parámetros*.

³⁶⁹ <http://www.worldbank.org/depweb/spanish/modules/glossary.html#i>

³⁷⁰ Quiroga, Rayén. 2001. Óp. cit. Pág. 114.

³⁷¹ <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/1BB115C8-F6D6-4FF7->

A13E14FD2F9564D6/111097/Glosariodeterminosevaluacionpoliticaspublicas.doc

Desde la academia, no son pocos los autores que coinciden en definir los indicadores como “estadísticas que sirven para describir en forma resumida ciertas características o fenómenos de una población y los cuales vienen expresados usualmente como relaciones entre unas pocas variables”³⁷², mientras que para Rayén Quiroga, un indicador “es más que una estadística”.

Por su parte, Antequera (2005), al referirse a los indicadores expresa lo siguiente: “Un indicador cuantifica y simplifica un fenómeno, nos ayuda a entender realidades complejas y nos dice algo acerca de los cambios en un sistema. Su utilidad depende mucho del contexto particular, y sólo serán útiles si encajan en el modelo conceptual y pueden relacionarse entre sí.”

El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) definió en 2008 los indicadores como “una importante herramienta para analizar los cambios en una sociedad y para centrar la atención en las prioridades clave.”³⁷³ Así mismo reconoció que la principal función que cumplen los indicadores está relacionada con la ayuda que prestan a los tomadores de decisiones en el control y seguimiento de los logros alcanzados para llegar a un producto, resultado, meta u objetivo.

En síntesis, un indicador puede definirse como un instrumento de medición que aporta información sobre la condición actual de una situación, evento o fenómeno determinado y sirve para orientar a los tomadores de decisiones en la formulación de políticas que busquen dar soluciones a problemas reales identificados por la sociedad.

4.5.4.2 Características

En términos generales los indicadores deben cumplir unas características básicas que permitan a los expertos su aplicabilidad y comparabilidad en distintos lugares y a lo largo de un periodo extendido de tiempo, dichas características son:

- ✓ Objetivo
- ✓ Medible
- ✓ Relevante
- ✓ Específico
- ✓ Práctico y económico
- ✓ Asociado a un plazo

Para el caso de los indicadores construidos sobre la línea tendencial de la **sostenibilidad**, estos deben cumplir como mínimo las siguientes características:

- Ser de fácil elaboración y comprensión

³⁷² Psacharopoulos, George. *Educación para el desarrollo. Un análisis de opciones de inversión*. Banco Mundial. Tecnos. Madrid 1987.

³⁷³ PNUMA. *Indicadores de CPS para países en desarrollo. Un marco de orientación*. Paris. 2008. Pág. 10.

- Contribuir a inculcar y reforzar la conciencia pública sobre aspectos del Desarrollo Sostenible, y promover la acción a nivel local, regional o nacional.
- Ser relevantes para la medición y evaluación del progreso encaminado hacia la sostenibilidad.
- Ser factibles de elaborar a cualquier escala (local, regional y nacional), considerando: la capacidad nacional, la disponibilidad de información básica, el tiempo de elaboración y las prioridades nacionales, regionales y/o locales.
- Estar fundamentados conceptualmente para facilitar comparaciones objetivas (nacional e internacionalmente).
- Ser susceptibles de adaptarse a desarrollos metodológicos y conceptuales futuros.
- Ayudar a identificar aspectos prioritarios o de emergencia, orientando nuevas investigaciones y políticas.

Respecto a las características de estos indicadores, en el documento base producido por Urb-al Málaga, como resultado del trabajo de la Red 6 URB-AL sobre “Medio Ambiente Urbano”³⁷⁴ quedó consignado lo siguiente:

“En el reciente Congreso de Hannover sobre Ciudades Sostenibles, tercero después de Aalborg y Lisboa, se establecieron los principios que rigen el proyecto de Indicadores Comunes sobre la Sostenibilidad Local: indicadores comprensibles, significativos para las gentes del lugar y, en la medida de lo posible, con métodos participados de obtención, que permitan publicidad, transparencia y control de gestión de los aparatos públicos, para la toma de decisiones.”

En cuanto a los principios que deben orientar la formulación de los indicadores de **DS**, Bauler (2007) plantea los siguientes:

- ✓ Integrar los aspectos medioambientales, sociales y económicos en la toma de decisiones a todos los niveles
- ✓ Mejorar la equidad, intra e intergeneracional
- ✓ Basar las negociaciones internacionales sobre el principio de responsabilidad común, pero diferenciada, entre los países desarrollados y el mundo en desarrollo
- ✓ Aplicar el principio de precaución, y reconocer la existencia de incertidumbres
- ✓ Mejorar la participación en la toma de decisiones y mejorar la calidad y el acceso a la información
- ✓ Favorecer la participación de múltiples actores y múltiples interesados, así como las alianzas mundiales

En este sentido, serán entonces “los procesos de negociación, así como los procesos de interpretación, los que se traducirán en la práctica de los principios

³⁷⁴ Urb-al Málaga, Documento Base Red 6 URB-AL sobre “Medio Ambiente Urbano”. Málaga. 2001

y en las decisiones políticas³⁷⁵, dichos indicadores deberán ser adaptados a los entornos institucionales, a fin de ser eficientes y eficaces en el mediano y largo plazo (Bauler, 2007). Bauler, presenta una síntesis de algunos de los principios que diversas instituciones internacionales han adoptado como derroteros para la formulación de indicadores de DS (tabla 10). Se identifican como principios comunes la responsabilidad compartida, la inclusión de la incertidumbre y el riesgo, la existencia de límites del sistema, la participación en la toma de decisiones y las alianzas globales.

Tabla 10. Selección de algunos principios de DS.

Autor / Institución	Principios de SD
WCED, 1987 (reporte de Brundlandt – declaración de Tokio)	Crecimiento restaurado; cambiar la calidad de crecimiento; conservación y realce del recurso base; asegurar un nivel sostenible de población; reorientar la tecnología y los riesgos de manejo; integrar ambiente y economía en toma de decisiones; reformar las relaciones económicas internacionales; fortalecer la cooperación internacional.
IUCN, UNEP, WWF, 1999	Respetar y cuidar comunidades de vida; mejora la calidad de vida humana; conserva la vitalidad y diversidad de la tierra; minimiza el agotamiento o presión de los recursos no-renovables; mantiene la capacidad de carga de la tierra; permite a las comunidades cuidar su propio ambiente; provee un armazón nacional para la integración del desarrollo y conservación; crear una alianza global.
Planeación federal Bureau- Bélgica 1999	Conciencia planetaria; visión a largo plazo, integración de componentes; reconocimiento de la incertidumbre científica; participación y responsabilidad aplicada.
Ramonet I. 2002	Principio de precaución; principio de equidad inter- e intra-generacional; principio de mecanismos en la participación de toma de decisiones.

Fuente: Traducida de Bauler, 2007

4.5.4.3 Tipos

Si bien es cierto que los indicadores permiten sintetizar información sobre una realidad compleja, dinámica e incierta, también es cierto que es absolutamente necesario tener claridad sobre lo que se desea medir para que la producción y el procesamiento de la información cumplan con la función para la cual fueron diseñados, en este sentido, la tipificación de los indicadores es de gran utilidad:

Según la forma en que pueden ser medidos, los indicadores se clasifican en dos grandes grupos:

³⁷⁵ Bauler, Tomm. *Indicators for Sustainable Development: A Discussion of their Usability*. Tesis doctoral. Université Libre de Bruxelles, Faculté des Sciences, Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire. Junio de 2007.

- **Cuantitativos:** son aquellos que son susceptibles de ser medidos directamente, se expresan en números y aportan un mayor grado de objetividad lo que facilita su cálculo e interpretación.
- **Cualitativos:** no son directamente cuantificables ya que se relacionan con opiniones, percepciones o juicios sociales. Estos indicadores son resultado de la subjetividad lo que dificulta su elaboración pero proporcionan mayor riqueza informativa (De Gregorio, 2008).

Según el nivel de agregación se clasifican en:

- **Espaciales:** La agregación de datos y medidas provenientes de diferentes puntos de monitoreo lo que le confiere un sentido en el ámbito espacial. El sentido espacial puede ser obtenido usando límites institucionales o referentes naturales o geográficos.
- **Temporales:** La agregación de datos y medidas provenientes de diferentes puntos de monitoreo a diferentes periodos hasta un nivel en el cual se confiere algún sentido temporal. “En el contexto del Desarrollo Sostenible (DS), la agregación temporal puede jugar un papel importante al permitir la unión de fases entre las observaciones pasadas y las actuales por un lado, y las generaciones futuras por el otro.”³⁷⁶
- **Temáticos:** La agregación de datos y medidas relacionadas con diferentes fenómenos o dimensiones. Según este autor, la coherencia del esquema de agregación temática está determinada por la coherencia de la definición del fenómeno considerado para construir el indicador.

Estos tipos de agregación no son excluyentes, por el contrario, los indicadores temáticamente agregados “son necesariamente dependientes también de las agregaciones temporal y espacial.”

Para el caso específico de los indicadores relacionados con la “medición” de la sostenibilidad, Quiroga (2001), en el documento titulado *Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas*, presenta, **según el grado de complejidad e interrelación**, la siguiente tipificación:

- **Indicadores de primera generación**

Se refiere a los indicadores sectoriales o ambientales clásicos, que no incorporan interrelaciones entre los componentes de un sistema. A este grupo pertenecen los llamados **indicadores ambientales** (ver tabla 11), algunas de sus definiciones son:

Según el INEGI un indicador ambiental “Es un parámetro o valor derivado de parámetros generales, que describe de manera sintética las presiones, el estado, las respuestas y/o tendencias de los fenómenos ecológicos y

³⁷⁶ Bauler. 2007. Óp. cit. Pág. 31

ambientales, cuyo significado es más amplio que las propiedades asociadas directamente al valor del parámetro.³⁷⁷

Tabla 11. Taxonomía de indicadores ambientales y de DS.

ENFOQUE ↓ ALCANCE	ENFOQUE SISTEMICO		ENFOQUE CONMENSURALISTA	
	Ambientales	Desarrollo Sostenible	Monetizados	Índices
Mundial	Naredo, Capital Natural (Coste Energético de Reposición) WWI: Vital Signs WRI: World Resources 2000		Value of Word Ecosystem Services (Costanza et al, 1998)	LPI (Índice del Planeta vivo, WWF)
Nacional	Canadá Nueva Zelandia Suecia OCDE Colombia Venezuela Costa Rica Geo 2000 ALC Conect 4	EDS ISD México Costa Rica Chile CIAT-Colombia Barbados Reino Unido Estados Unidos Brasil	Banco Mundial Riqueza Naciones y Ahorro Genuino	LPI IBES ISA (Índice de Sostenibilidad) Huella Ecológica
Regional	Canadá	Chile México-Estados Unidos (fronterizos)		Huella Ecológica
Local	Cuencas	Sustainable Seattle	Banco Mundial: nivel proyecto	Huella Ecológica
Sectorial o Temático	Biodiversidad Energía Transporte			

Fuente: Quiroga, 2001

Pino (2001), se refiere en su Tesis Doctoral a los indicadores ambientales como, “mecanismos que articulan los objetivos de sostenibilidad y su importancia radica en que, sectorial o integralmente son formulados en un contexto único e irrepetible a nivel social, administrativo – territorial, en el cual, la participación ciudadana es un actor principal.”³⁷⁸

En el contexto de la sostenibilidad Bauler (2007), presenta en su tesis doctoral una síntesis sobre la tipología de los indicadores (Tabla 12), en ella muestra, “algunas de las más extendidas "familias" de los indicadores”, con el fin de ilustrar las múltiples perspectivas que se pueden tomar al tratar de caracterizar los indicadores, así como las múltiples disciplinas que se pueden asociar a estos indicadores.

³⁷⁷ <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=SCMA&s=est&c=14386>

³⁷⁸ Pino N, Eliana. 2001. Óp. cit. Pág. 48.

Tabla 12. Tipología de los indicadores

Aplicación	Tipo de indicador	Descripción y relación a la apreciación	Fortalezas y Debilidades
Aplicación Funcional	Indicador descriptivo	Apreciación de la situación común existente.	<ul style="list-style-type: none"> (+) Permite identificar indicadores de acuerdo a su propósito en un ejercicio de evaluación.
	Indicador prescriptivo	Apreciación del progreso logrado de acuerdo al resultado deseado.	<ul style="list-style-type: none"> (-) Frecuentemente se dificulta distinguir claramente los tres tipos de indicadores y se identifica un indicador dado perteneciente a uno de otro tipo
	Indicador normativo	Apreciación de la evolución del fenómeno considerando los límites definidos o normas.	<ul style="list-style-type: none"> (+) Permite considerar la calidad del esfuerzo hecho y el cambio obtenido antes que limitar la apreciación a una cantidad de cambio inducido.
	Indicadores efectivos	Apreciación de los impactos (ej. los efectos) de una política o de un cambio de las condiciones dirigidas por políticas.	<ul style="list-style-type: none"> (-) Influencia notable de la selección de un marco evolutivo sobre el veredicto de la apreciación.
Aplicación de la fundamentación política	Indicador eficiente	Apreciación de la fundamentación de los recursos (humano, económico o ambiental) distribuidos para exponer un cambio en un sistema dado	<ul style="list-style-type: none"> (-) Cada vez más difícil de identificar no-ambiguamente los efectos de las medidas-de políticas.
	Indicador resultante	Apreciación de los significados liberados por la política de decisión definida para enfrentarse a problemas indeterminados.	<ul style="list-style-type: none"> (+) Clara relación a un marco de trabajo lógico y jerárquico de sistemas independientes.
	Indicadores de gastos	Apreciación del flujo de materia o energía o sustancias entrando a un sistema (ej. una nación, una ciudad, un sector industrial). Medidas en absoluto o valores relativos.	<ul style="list-style-type: none"> (-) Gran influencia de la definición de los límites del sistema, la división del sistema en subsistemas y la jerarquía entre sistemas.
	Indicadores de rendimiento	Apreciación de los flujos que salen del sistema	<ul style="list-style-type: none"> (-) Ignora la evolución de la calidad del sistema considerado ej. caja negra.
Aplicación de sistemas	Indicadores de base	Apreciación de los flujos que pasan a través del sistema sin alterar notablemente la calidad del sistema.	<ul style="list-style-type: none"> (+) Permite incrementar la transparencia de cambio (ej. sustituciones) entre diferentes capitales (+) Permite seguir los efectos de medidas- políticas. (-) Dependiente de la formalización de un modelo comprensivo de diferentes tipos de capital. (-) Llama a acuerdo a la valoración de la calidad y cantidad de todos los tipos de capital (incluyendo humano, ambiental, social, cultural). (-) Llama a acuerdo a las reglas de sustitución de capital.
	Indicadores comunes o de capital	Apreciación de cantidad y calidad de los recursos (humano, natural, infraestructural, conocimiento...).	
	Indicadores de tasa o flujo	Apreciación de la extensión, velocidad o calidad de recursos capitales dados	
	Indicadores guía; indicador de distancia-hacia-el blanco	Apreciación de la evolución considerando el propósito deseado. Las normas científicas, sociales o políticas definen un corredor de evolución deseada, o el valor del blanco de la situación.	
Aplicación de procesos -orientados	Indicadores no-sostenibles	Apreciación de evolución con respecto a una situación inicial no-deseada.	<ul style="list-style-type: none"> (+) Permite la fácil comunicación de los pasos (que son) alcanzados y las direcciones (que son) seguidas.
	Indicadores de capacidad constructiva o institucional o capital humano	Aplicación de las capacidades de desarrollo por una sociedad (o institución) y su adaptabilidad de tensión, cambio, crisis.	<ul style="list-style-type: none"> (-) Dependiente de la fortaleza, precisión, robustez del proceso de identificación de los blancos y los umbrales.

Fuente: Traducción de Esuler, 2007.

- *Indicadores de segunda generación*

Se refiere a los indicadores de desarrollo sostenible (tabla 11), normalmente compuestos por cuatro grupos de variables (económicas, sociales, institucionales y ambientales), pero que en la mayoría de los casos no se ha logrado establecer indicadores realmente vinculantes o transversales a todos los temas.

Según Quiroga (2001), los indicadores de Desarrollo Sostenible son aquellos que informan o señalan avances y retrocesos, o permiten objetivar una evaluación sobre el grado de progreso hacia el objetivo de lograr el mejoramiento en la productividad económica, la equidad social, el desarrollo institucional y participativo, y la preservación de las funciones ecosistémicas

- *Indicadores de tercera generación*

Corresponden a indicadores vinculantes, sinérgicos o transversales, que incorporan simultáneamente varios atributos o dimensiones. Según Quiroga, son los indicadores que aún faltan por construir:

“Diseñar e implementar indicadores de tercera generación constituye un reto mayúsculo, que trasciende las dos generaciones previamente enunciadas en el sentido de producir indicadores vinculantes, que en pocas cifras nos permita tener un acceso rápido a un mundo de significados mucho mayor, en los cuales esté incorporado lo económico, social y ambiental en forma transversal y sistemática. Aquí no se trata ya de tomar indicadores de distintos ámbitos y ponerlos juntos en una pretensión de que sean “sistema”. Tampoco se trata de agregarlos mediante índices o buscando una unidad común de medición, porque estos desarrollos topan con cuestionamientos metodológicos e incluso axiológicos importantes.”³⁷⁹

A esta propuesta se agregaría, desde la *sostenibilidad pentameral*, la incorporación de los componentes cultural y político, además del económico, del social y del ambiental, recomendados por Quiroga, lo que sin duda aumentaría el nivel de complejidad y complicación metodológica de su diseño.

Lo que se busca en últimas con los indicadores de tercera generación es poder apreciar el avance hacia la *sostenibilidad*, “utilizando un número limitado de indicadores verdaderamente vinculantes, que tengan incorporados, potenciándose sinérgicamente, dimensiones y sectores desde su origen.”³⁸⁰

Se entiende por Indicador de Sostenibilidad aquel que “...aplica su conjunto genérico de ideas al sistema particular, conjunto de valores y metas evocadas en el concepto de sostenibilidad. Así, los indicadores de sostenibilidad proveen señales que facilitan la evaluación del progreso hacia objetivos que contribuyen (...) a lograr el bienestar humano y ecosistémico en forma simultánea.”³⁸¹

Otra definición de indicadores de sustentabilidad, se refiere a ellos como

³⁷⁹ Quiroga. 2001. Óp.cit. Pág. 19.

³⁸⁰ Quiroga. 2001. Óp. cit. Pág. 19

³⁸¹ Quiroga. 2001. Óp. Cit. Pág. 114

“...un sistema de señales que permiten a los países, según sea el caso, evaluar su progreso en la gestión ambiental o respecto del desarrollo sostenible. Los indicadores de sustentabilidad ambiental, al igual que los económicos y sociales, permiten que los distintos actores y usuarios puedan compartir una base común de información selecta y procesada, lo que facilita la objetivación de los procesos de decisión, así como su ordenamiento, jerarquización y enriquecimiento mediante el fortalecimiento de la participación ciudadana.”³⁸²

En síntesis, como asegura Rayen, es necesario tener presente que los indicadores de sustentabilidad se construyen a partir de una concepción teórica ideológica particular, es decir, desde una forma específica de plantearse la sustentabilidad del desarrollo.

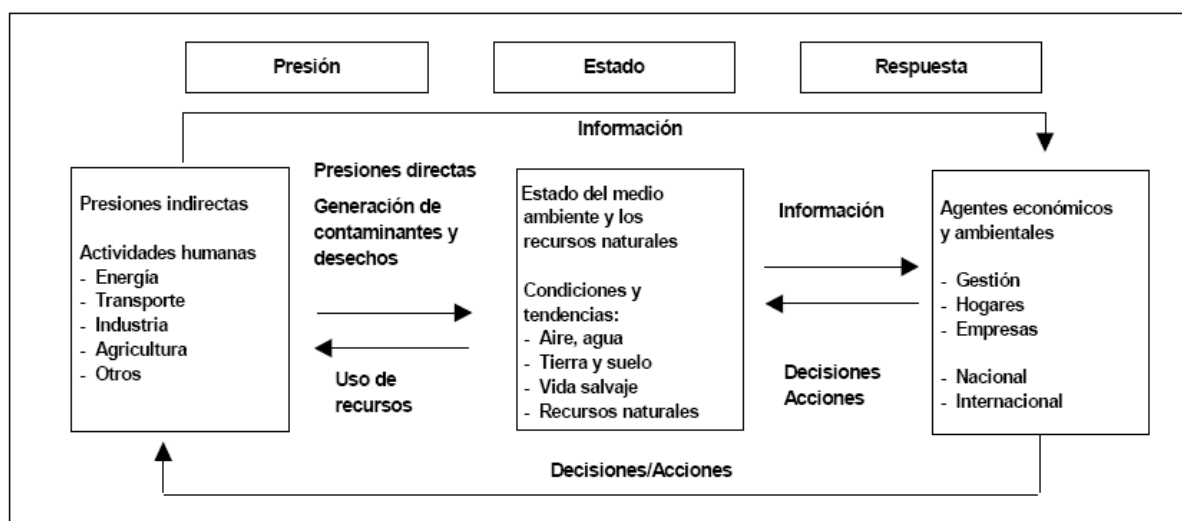
Otra forma de tipificar los indicadores relacionados con la sostenibilidad es a **partir del Marco Ordenador**³⁸³:

- *Presión – Estado – Respuesta (PER)*

Este es uno de los marcos ordenadores más usados para la toma de decisiones, formulación y control de las políticas públicas (diagrama 22).

El PER fue propuesto por la OCDE (1993) y actualmente es empleado por varias agencias internacionales. En este marco, se agrupan los indicadores en tres categorías:

Diagrama 22. Marco Ordenador Presión–Estado–Respuesta (PER)



Fuente: Quiroga, 2001

³⁸² Quiroga, Rayén. “Información y Participación en el Desarrollo de la Sustentabilidad de América Latina” (Capítulo 5). *La transición hacia el desarrollo sustentable: perspectivas desde América Latina y el Caribe*. México. 2007. ISBN: 968-817-544-7. Págs. 122 – 124

³⁸³ “Los indicadores normalmente se ordenan de una forma determinada a fin de reportar sus resultados y que estos se hagan evidentes para los usuarios. Estas formas en que se ordenan, habitualmente se desprenden del marco conceptual y epistémico donde se sitúan los autores del sistema.” (Quiroga, 2001).

Indicadores de presión: buscan dar respuestas a preguntas sobre los orígenes del problema. Antequera y González (2005), los describen como aquellos que informan sobre todas aquellas fuerzas ejercidas por los sistemas social y económico sobre el sistema natural, afectándolo de diversas maneras.

Indicadores de estado: proporcionan información sobre el estado del sistema natural. Estos indicadores describen en cantidad y calidad los fenómenos en un momento y un espacio determinado (Bermejo, 2001). Pueden ser cualitativos o cuantitativos.

Indicadores de respuesta: tratan de responder preguntas sobre que se está haciendo para dar solución al problema. Según Antequera (2005), estos indicadores se refieren a las respuestas sociales que se derivan para minimizar los impactos sobre los sistemas naturales.

- *Fuerza Motriz-Estado-Respuesta (F-E-R)*

Este sistema de indicadores fue desarrollado por el Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, a partir del marco PER; en esta propuesta el término presión (de connotación negativa), es reemplazado por el de fuerza motriz por considerar que esta palabra puede impulsar cambios tanto negativos como positivos en las otras variables del sistema (Quiroga, 2001).

Indicadores de Fuerza Motriz, “representan actividades humanas, procesos y patrones que tienen un impacto en el desarrollo sostenible. Corresponden a desarrollo a nivel de empresas, industrias o sectores económicos, así como a tendencias sociales.”³⁸⁴

Indicadores de Estado, su conceptualización es la misma utilizada por el modelo Presión- Estado- Respuesta (PER).

Indicadores de Respuesta, al igual que en el marco PER, estos indicadores dejan ver las respuestas de la sociedad a los cambios en el sistema, respuestas que se pueden traducir en opciones de política y participación. Según Quiroga (2001), estos indicadores “proveen una medida de la disposición y efectividad social en la construcción de respuestas. Incluye legislación, regulaciones, instrumentos económicos, actividades de comunicación.”

- *Fuerza Motriz- Presión- Estado- Impacto- Respuesta (FPEIR)*

Esta toma los elementos de los marcos PER y FER, adicionando a este nuevo marco la variable *Impacto*, entendida como “una categoría de indicadores que capturan los cambios de estado.”³⁸⁵

Según Quiroga (2001), es posible, también, clasificar los indicadores a partir de **marcos jerárquicos**, los cuales se basan en el supuesto de linealidad causal donde los fenómenos, criterios, indicadores y normas se unen linealmente para

³⁸⁴ Quiroga, 2001. Óp.cit. Pág. 110

³⁸⁵ PNUMA. 2008. Óp.cit. Pág.11

formar verdaderas pirámides lógicas. Su aplicabilidad se asocia más bien al estudio de la sostenibilidad de un sector o tema en particular, porque es difícil mantener la linealidad en temas más amplios o complejos.

Otras opciones para tipificar los indicadores son, a partir del **marco conceptual** que se utiliza (aquí se valora el grado de complejidad de la información y del análisis que se obtenga a partir del indicador), de acuerdo al **enfoque metodológico** empleado para construir el indicador (sistémico, índice, etc.) y partiendo de la **escala de análisis y síntesis**, “ya que se debe distinguir si las iniciativas responden más al objetivo de ser útiles para efectos de decisiones nacionales (regionales o municipales), o al de ser comparables internacionalmente.”³⁸⁶

Teniendo en cuenta la complejidad y diversidad de las propuestas que sobre indicadores de desarrollo sostenible (IDS) se encuentran en la literatura, puede asegurarse que la estandarización de un sistema de IDS aun está lejana, ya que los indicadores pueden ser catalogados no solo de acuerdo a la especificidad del tratamiento estadístico aplicado para obtener índices o indicadores, sino también pueden agruparse de acuerdo al sistema de referencia que se deriva de la economía, la ingeniería, la dinámica de sistemas, la ciencia política, la gestión (Bauler, 2007), la ecología, la sociología, etc.

4.5.5 Evolución De Los Indicadores Empleados Para Medir La Sostenibilidad

Es indudable que la CDS ha realizado valiosos aportes a la conceptualización del desarrollo sostenible y ha sido pionera en la formulación de indicadores. La propuesta inicial se enmarcó en los tres “pilares” del DS promovidos por la Comisión (económico, ecológico y social); para el año 2001 la CDS adiciona a la batería de IDS de un cuarto pilar, el institucional. Sin embargo, en el año 2005, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (División para el desarrollo sostenible) de Naciones Unidas, recomienda a la CDS reevaluar la forma en que se relacionan los temas, subtemas e indicadores y sugiere dejar de clasificar los indicadores a lo largo de las líneas de los cuatro “pilares” (social, económico, ambiental e institucional) con el fin de acentuar la multidimensionalidad del desarrollo sostenible: “A revised CSD-ISD should address the relationships among themes, sub-themes and indicators more explicitly. One way to move in this direction is to cease categorizing the indicators along the lines of the four “pillars” (social, economic, environmental and institutional) in order to emphasize the multi-dimensional nature of sustainable development.”³⁸⁷

En este contexto de la complejidad y la incertidumbre, los indicadores se han convertido en herramientas de gran utilidad para la toma de decisiones y para

³⁸⁶ Quiroga. 2007. Óp.cit. Pág. 126.

³⁸⁷ N. U. Department of Economic and Social Affairs Division for Sustainable Development. Report (Expert group meeting on indicators of sustainable development). New York, USA. 13 – 15 de diciembre. 2005. Disponible en: <http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/egmIndicators/report.pdf>

el análisis de comportamientos y tendencias. Sin embargo, es necesario reconocer que todavía presentan debilidades importantes: ambigüedad en cuanto al significado del indicador o disociación entre el indicador y el fenómeno a medir, escasez de datos estadísticos, heterogeneidad de las fuentes estadísticas, dificultad práctica de incluir los indicadores subjetivos o de percepción, carácter desagregado de los indicadores sociales, problemas de escala y problemas de comparación temporal y espacial (Castro, 2002). Así mismo, se espera que los indicadores cumplan con algunas funciones especiales como son: modelización, simulación, seguimiento, control, predicción (Castro, 2002), simplificación, cuantificación y comunicación (OCDE, 1997).

Los indicadores han evolucionado considerablemente a lo largo del tiempo, se ha pasado del uso de indicadores simples a la construcción de indicadores complejos con los que se busca obtener información correlacional de varios aspectos del sistema ambiental. Este avance permite hoy un mayor y mejor acercamiento a la comprensión de “lo ambiental” como un sistema altamente complejo, dinámico e interdependiente.

En cuanto a la evolución de los indicadores según el **marco ordenador**, puede decirse que inicialmente se utilizaron para su formulación marcos de referencia basados en el modelo causa-efecto que rápidamente evolucionaron al marco Presión-Estado-Respuesta (PER). La utilización de este marco ordenador dejó ver dos grandes debilidades: la complejidad de los problemas ambientales no puede ser expresada a través del enfoque lineal característico del PER y las multiplicidad de interrelaciones sociedad – entorno no logran ser identificadas mediante los enlaces horizontales causa – efecto, estas debilidades evidenciaron la necesidad de un acercamiento sistémico.

El marco PER evolucionó posteriormente al marco FER (Fuerza Motriz-Estado-Respuesta), “se cree que el uso de indicadores de fuerza motriz amplía el alcance para incluir medidas sociales, económicas e institucionales”³⁸⁸; y este evolucionó al FPEIR (Fuerza Motriz-Presión-Estado-Impacto-Respuesta), este modelo (diagrama 23). “...busca integrar el aspecto medioambiental en todas las estadísticas socioeconómicas, de modo de describir el impacto de los sectores social y económico en el medio ambiente”³⁸⁹.

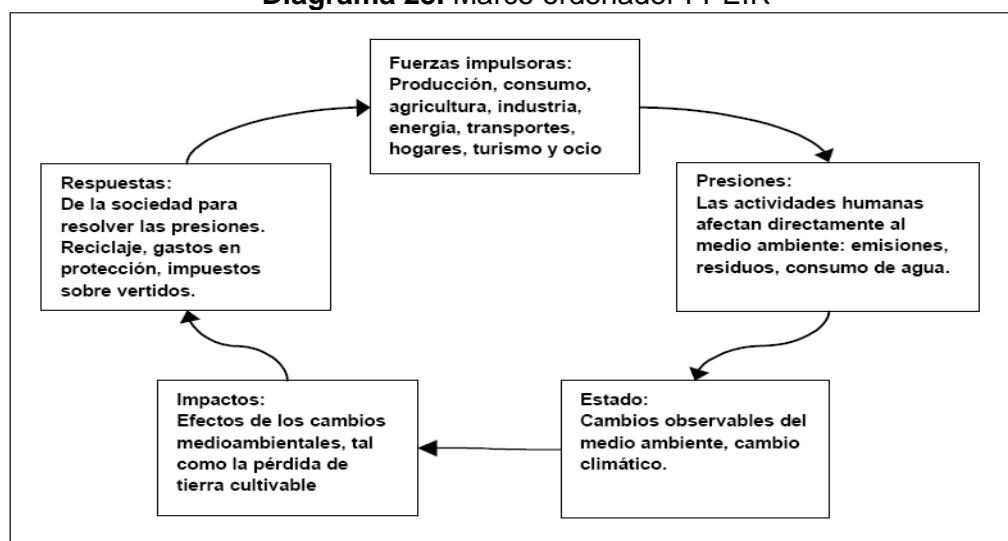
Sin embargo, según la CDS (2006), el modelo FPEIR por lo general no se utiliza para grupos de indicadores de desarrollo sostenible debido a que los indicadores pueden describir simultáneamente fuerzas motrices, presiones, estados, impactos o respuestas para la variable dimensión del desarrollo sostenible.³⁹⁰

³⁸⁸ PNUMA. 2008. Óp. cit. Pág. 11.

³⁸⁹ Quiroga, Rayén. Estadísticas del medio ambiente en América Latina y el Caribe: avances y perspectivas. Serie Manuales. N° 43. CEPAL. División de Estadística y Proyecciones Económicas. Santiago de Chile. 2005. Pág. 63

³⁹⁰ CDS. 2006. Citado en: PNUMA. Indicadores de CPS para países en desarrollo. Un marco de orientación. Paris. 2008. Pág. 11.

Diagrama 23. Marco ordenador FPEIR



Fuente: Quiroga, 2005.

En este apartado se consideró importante concentrar los esfuerzos en sistematizar las propuestas que sobre indicadores para medir la sostenibilidad del medio ambiente han formulado cuatro de las instituciones internacionales con mayor experticia en este campo (UE, UN, OCDE y AEMA), con el fin de comparar *sectorialmente* (medioambiental, social, económico e institucional), el grado de similitud y complejidad entre los indicadores de la diferentes propuestas.

El análisis comparativo de las tablas 13, 14 y 15, permite concluir las siguientes generalidades relacionadas con los indicadores Simples y los Complejos presentes en las diferentes propuestas:

Indicadores simples, “son variables medibles usadas para elementos individuales donde las posibles características sinérgicas o antagónicas todavía no se han tomado en cuenta...”³⁹¹ (Ver Tablas 13, 14 y 15).

Este tipo de indicadores se caracterizan por medir de manera estática variables o estados que hacen referencia a la superficie estructural de una institución, organización o sociedad. Este tipo de indicadores dejan ver solo una visión parcial de lo que se quiere medir ya que miden aspectos particulares y específicos de un todo.

El uso de estos indicadores no permite evidenciar una correlación o interacción con otras variables lo que impide apreciar/inferir efectos marginales o condicionales. Estos indicadores no consideran aspectos cualitativos, lo que deja a un lado las percepciones de los sujetos y de las organizaciones respecto al comportamiento de un problema, en este caso, los problemas ambientales.

³⁹¹ Alzate, Beatriz. *Indicadores de sostenibilidad ambiental de tercera generación en la gestión ambiental sistémica*. Tesis. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Junio de 2008. Pág.

Tabla 14. Propuestas internacionales de indicadores del componente social

GRANDES PROPUESTAS / GRANDES EJES	INDICADORES DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA UNIÓN EUROPEA ¹			INDICADORES DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ONU ²			INDICADORES AMBIENTALES DE LA OCDE ³			NÚCLEO BÁSICO DE INDICADORES DEL AEMA ⁴		
INDICADORES GENERALES DE LA SOCIEDAD	La inclusión social, demografía y flujos migratorios	Pobreza monetaria y condiciones de vida	tasa de riesgo de pobreza, por grupo de edad	SOCIALES	Equidad	Pobreza	Indicadores socioeconómicos, sectoriales y generales	El crecimiento de la población y densidad	Transporte	Demanda de transporte de pasajeros		
			tasa de riesgo de pobreza, por tipo de hogar			Igualdad de Géneros				Crecimiento y la estructura del PIB	Demanda de transporte de mercancías	
			Relativo al riesgo de la brecha de pobreza			Nivel de Nutrición				Privado y el gobierno el gasto en consumo final	Uso de combustibles alternativos y limpios	
		Acceso al mercado laboral	Desigualdad de la distribución del ingreso		Salud	Mortalidad		La producción industrial	N/A	N/A		
			Pobreza de los trabajadores			Salud		Estructura del suministro de energía	N/A	N/A		
			Total a largo plazo de la tasa de desempleo			Agua Potable		Volúmenes de tráfico	N/A	N/A		
		Educación	Brecha salarial de género de forma no corregida		Educación	Prestación de asistencia sanitaria		Stock de vehículos de carretera	N/A	N/A		
			En riesgo de pobreza, por nivel de educación más alto alcanzado			Nivel de Educación		La producción agrícola	N/A	N/A		
			Personas con bajo nivel educativo, por grupo de edad			Alfabetización		Los gastos medioambientales	N/A	N/A		
			Aprendizaje permanente			Vivienda		Condiciones de Vida	N/A	N/A		
	Bajo rendimiento en lectura de los alumnos		Seguridad	Crimen		N/A	N/A					
	Nivel de conocimientos informáticos de los individuos		Población	Cambios poblacionales		N/A	N/A					
	Demografía	En riesgo de pobreza, por nivel de educación más alto alcanzado	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		
		Esperanza de vida a los 65 años de edad, por sexo	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		
		Tasa de fecundidad total	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		
		Migración neta incluidas correcciones	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		
	Adecuación de ingresos en la vejez	Tasa de sustitución agregada	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		
		En riesgo de pobreza de las personas de edad	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		
	Sostenibilidad de las finanzas públicas	Deuda general del gobierno	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		
		Edad promedio de salida del mercado laboral	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		
	Salud Pública	Salud e Iniquidades en la Salud	Tasa de muertes causada por enfermedades crónicas, por género	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
			Años de vida sana y esperanza de vida a los 65 años de edad, por sexo	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
			Tasa de mortalidad por suicidio, el total por grupo de edad	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
			Tasa de mortalidad por suicidio, hombres por grupo de edad	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
			Tasa de mortalidad por suicidio, mujeres por grupo de edad	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
			Necesidad insatisfecha de exámenes y tratamientos médicos, por quintil de ingresos	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
		Determinantes de la Salud	Dispersión de las tasas de mortalidad	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
			La exposición de la población a la contaminación atmosférica por ozono	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
			La exposición de la población a la contaminación atmosférica por ozono	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
			Población que vive en hogares que se consideran que sufren de ruido	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
	Transporte Sostenible	Transporte y movilidad	Accidentes graves en el trabajo	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
			Distribución modal del transporte de pasajeros	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
			Distribución modal del transporte de mercancías	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
			Volúmenes de transporte de mercancías	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
		Impactos del transporte	Volúmenes de transporte de pasajeros	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
			Inversiones en infraestructuras de transporte por modo	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
			Emisiones de gases de invernadero por modo de transporte	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
			Personas muertas en accidentes de tráfico	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
			Emisiones de precursores de ozono del transporte	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
			Emisiones de partículas procedentes del transporte	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
Pobreza Mundial y Desarrollo Sostenible	Globalización del Comercio	Emisiones medias de CO2 por km de los turismos nuevos	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		
		Los índices de precios para el transporte	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		
		Las importaciones de la UE de países en desarrollo, por grupo de ingresos	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		
	Financiación para el Desarrollo Sostenible	Las importaciones de la UE de países en desarrollo por grupo de productos	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		
		Las importaciones de la UE de los países menos adelantados por un grupo de productos	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		
		Medición de los agregados de apoyo	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		
Financiación para el Desarrollo Sostenible	Total de la financiación de la UE para los países en desarrollo, por tipo	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A			
	La inversión extranjera directa en los países en desarrollo, por grupo de ingresos	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A			
	asistencia oficial para el desarrollo	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A			
Financiación para el Desarrollo Sostenible	Bilaterales de asistencia oficial para el desarrollo, por categoría	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A			

N/A: No Aplica

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Zoom recomendado 250 – 300%.

Tabla 15. Propuestas internacionales de indicadores de los componentes económico e institucional

GRANDES PROPUESAS / GRANDES EJES	INDICADORES DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA UNION EUROPEA ¹			INDICADORES DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ONU ²			INDICADORES AMBIENTALES DE LA OCDE ³			NÚCLEO BÁSICO DE INDICADORES DEL AEMA ⁴	
INDICADORES GENERALES DE ECONOMÍA E INSTITUCIONALES	PROSPERIDAD ECONOMICA	Desarrollo Económico	Tasa de crecimiento del PIB per cápita	ECONOMICOS	Estructura económica	Desempeño económico	Indicadores socioeconómicos, sectoriales y generales	El crecimiento de la población y densidad	N/A	N/A	
			Inversión total			Comercio		Crecimiento y la estructura del PIB	N/A	N/A	
			Inversión pública			Status financiero		Privado y el gobierno el gasto en consumo final	N/A	N/A	
			Inversión privada			Consumo de material		La producción industrial	N/A	N/A	
			Dispersión del PIB regional per cápita			Uso de energía		Estructura del suministro de energía	N/A	N/A	
		Ingreso nacional neto	Generación y manejo de desechos	Volúmenes de tráfico	N/A	N/A					
		Ahorro bruto de los hogares	Transporte	Stock de vehículos de carretera	N/A	N/A					
		Crecimiento de la productividad laboral por hora trabajada	N/A	N/A	N/A	N/A					
		Gasto en I+D	N/A	N/A	N/A	N/A					
		Tipo de cambio efectivo real	N/A	N/A	N/A	N/A					
		Volumen de negocio de innovación	N/A	N/A	N/A	N/A					
		Efectos de la innovación en la eficiencia material y energética	N/A	N/A	N/A	N/A					
		Intensidad de la energía de la economía	N/A	N/A	N/A	N/A					
		Efectos de la innovación en la eficiencia material y energética	N/A	N/A	N/A	N/A					
		Efectos de la innovación en la reducción de impactos medioambientales	N/A	N/A	N/A	N/A					
	Tasa de empleo por género	N/A	N/A	N/A	N/A						
	Tasa de empleo por nivel de educación alcanzado	N/A	N/A	N/A	N/A						
	Dispersión en las tasas regionales de empleo por género	N/A	N/A	N/A	N/A						
	Tasa de desempleo por género	N/A	N/A	N/A	N/A						
	Tasa de desempleo por grupos de edad	N/A	N/A	N/A	N/A						
	Buena Gobernabilidad	Uso de la tierra	Las zonas edificadas	INSTITUCIONALES	Estructura institucional	Implementación estratégica del desarrollo sostenible	N/A	N/A	N/A	N/A	
			Incremento de las cortas de bosques			Cooperación internacional	N/A	N/A	N/A		
			La tierra en situación de riesgo de la erosión del suelo			Acceso a la información	N/A	N/A	N/A		
			Daño a los árboles por deforestación			Infraestructura de la comunicación	N/A	N/A	N/A		
			Nuevos casos de infracción, por tipo de política			Ciencia y tecnología	N/A	N/A	N/A		
		Coherencia política y eficaz				Capacidad institucional	Preparación y respuesta a desastres	N/A	N/A	N/A	N/A
							De votantes en las elecciones parlamentarias y de la UE	N/A	N/A	N/A	N/A
							Transposición del Derecho comunitario, por tipo de política	N/A	N/A	N/A	N/A
							E-gobierno en línea de disponibilidad	N/A	N/A	N/A	N/A
							E-gobierno por el uso de las personas	N/A	N/A	N/A	N/A
Acciones de medio ambiente y de los impuestos sobre el trabajo en el total de ingresos fiscales							N/A	N/A	N/A	N/A	

N/A: No Aplica

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Zoom recomendado 250 – 300%.

1. EUROPEAN COMMISSION. EUROSTAT. (2006). "Indicators for monitoring the EU Sustainable Development Strategy". Disponible en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/introduction>
2. UN. Department of Economic and Social Affairs. (2001) "INDICATORS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT: FRAMEWORK AND METHODOLOGIES", "BACKGROUND PAPER NO. 3". Disponible en: http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd9_indi_bp3.pdf
3. OECD (2003). "ENVIRONMENTAL INDICATORS. Development, Measurement and Use". Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/47/24993546.pdf>
4. EEA (2005). " core set of indicators. Technical Report No. 1" Disponible en: http://www.eea.europa.eu/publications/technical_report_2005_1

En este grupo se encuentran los denominados indicadores **por objetivos**, estos miden de manera específica aspectos superficiales y estructurales de un sistema.

Indicadores compuestos o complejos, estos indicadores brindan información de características más complejas del sistema estudiado, a este grupo pertenecen tanto los indicadores **sistémicos** como los **sintéticos**. Los primeros “proporcionan información sobre las relaciones y las interacciones que existen entre características simples y compuestas, las cuales se derivan no-aditivamente de las variables medidas y observadas”³⁹² (Ver Tabla 13, Tabla 14 y Tabla 15).

Los segundos, se caracterizan por ser una conjunción de varios indicadores simples, en donde la información proporcionada por los sintéticos es más amplia y considera una visión relacional respecto a la estructura del sistema. El uso de estos indicadores deriva generalmente en la construcción de índices.

Por último, con la intención de presentar una síntesis que, sin pretender ser exhaustiva,³⁹³ permita identificar el grado de evolución y caracterización de los indicadores denominados ambientales, de desarrollo sostenible, de sostenibilidad y de sostenibilidad urbana, se propone la tabla 16.

A propósito de este último grupo de indicadores (sostenibilidad urbana), Salvador Rueda propuso, en el marco del “Taller sobre Indicadores de Huella y Calidad Ambiental Urbana” realizado por el Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya y la Agencia Europea de Medio Ambiente, una interesante batería de indicadores basados en el metabolismo urbano.

El mismo autor define un indicador urbano como “...una variable que ha sido socialmente dotada de un significado añadido al derivado de su propia configuración científica, con el fin de reflejar de forma sintética una preocupación social con respecto al medio ambiente e insertarla coherentemente en el proceso de toma de decisiones.”³⁹⁴

La anterior definición les otorga a los indicadores urbanos, en el contexto de la sostenibilidad, un rol decisivo en la formulación de las políticas y la toma de decisiones orientadas al logro de la sostenibilidad en las ciudades.

³⁹² Ídem.

³⁹³ Para profundizar en los indicadores para medir la sostenibilidad se recomienda consultar, entre otros: Naciones Unidas. *Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies*. New York. 2007. ISBN 978-92-1-104577-2; Quiroga, Rayén. *Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas*. CEPAL. Serie Manuales, 16. Santiago de Chile. 2001; y Bauler, Tom. *Indicators for Sustainable Development: A Discussion of their Usability*. Université Libre de Bruxelles. Tesis doctoral. Bruselas. 2007

³⁹⁴ Rueda, Salvador. *Modelos e Indicadores para ciudades más sostenibles. Taller sobre Indicadores de Huella y Calidad Ambiental Urbana*. Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya y Agencia Europea de Medio Ambiente. 1999.

Tabla 16. Evolución y caracterización de los indicadores ambientales, de desarrollo sostenible, de sostenibilidad y de sostenibilidad urbana

INDICADORES	Desarrollo Sostenible	Sostenibilidad	Ambientales	Sostenibilidad Urbana
Indicadores Principales	Social, Ecológico, Económico	Pobreza, DHS	Temas Principales contemplados por las Naciones Unidas (2001): Atmósfera, Tierra, Océanos, Mares y Costas, Agua Dulce, Biodiversidad. (Arias, 2006)	Naciones Unidas y Banco Mundial (2007, Programa Habitat) proponen seis módulos de agrupación de indicadores: desarrollo socioeconómico, infraestructuras, transporte, vivienda, gestión medioambiental y gobierno local. (Aguado, et al., 2008)
Caracterizaciones por	Integra la sostenibilidad Económica, Social y Medioambiental (Latorre, 2006) - Sostenibilidad Integral Marco Triangular Integrado (Banco Mundial, Unión Europea). Es un Macrosistema compuesto de tres sistemas: 1. Ambiental, 2. Económico y 3. Sociocultural. (Aguado, et al., 2008) Marco Ordenador FER (Fuerza Motriz - Estado - Respuesta).	Aplicable a escalas infra-regionales. Referente al desarrollo de la calidad de vida de las personas en cuanto a su relación con la sociedad, la economía y el medioambiente. Indicadores de Sostenibilidad de Primera Generación	Indicadores específicos de desarrollo - Marco Simple de Componentes (Rayen, 2007). Se requiere de la incorporación de conceptos de desarrollo sostenible y de sostenibilidad con el fin de que sean vinculados a la sociedad, la economía, el medioambiente y el desarrollo institucional de manera sistémica. Primer Informe de Indicadores de Medio Ambiente Urbano (OCDE, 1978).	Aspectos de Sostenibilidad Urbana: 1. Ciudad Sostenible, 2. Economía Regional (planificación, diseño y crecimiento urbano), 3. Cuestiones energéticas, del transporte o la movilidad. (Castro, 2004)
Evolución Conceptual y Teoría de los Indicadores	Marco del Ordenador PER (Presión - Estado - Respuesta). Marco del Desarrollo Sostenible	Sostenibilidad Débil y Sostenibilidad Fuerte. (Latorre, 2006). Indicadores de Sostenibilidad Débil: 1. El Producto Nacional Neto ajustado ambientalmente, 2. Sistema de cuentas ambientales y económicas, 3. El ahorro neto ajustado- Banco Mundial. (Arias, 2006) Indicadores de Sostenibilidad Fuerte: 1. La Huella Ecológica, 2. Índice de Planeta Viva, 3. Índice de bienestar Económicamente Sostenible, 4. Indicador de Progreso genuino. (Arias, 2006)	Indicadores de Sostenibilidad Ambiental de Primera Generación. Marco del Desarrollo Sostenible (Rayen, 2007). Relación entre la dimensión económica, social, ambiental e institucional. Indicadores de Desarrollo Sostenible de Segunda Generación. (Scavone, 2003) Marco del Capital Natural - Sostenibilidad Fuerte y Débil. (Rayen, 2007).	Sostenibilidad Débil Urbana. Sostenibilidad Relativa y Objetiva
	Indicadores de Desarrollo Humano Sostenible de segunda Generación Indicadores de Desarrollo Sostenible de Tercera Generación - Sistémicos	El Barómetro de la Sostenibilidad: 1. Índice de Bienestar Humano, 2. Índice de Bienestar del Ecosistema, 3. Índice de Bienestar, 4. Índice de Bienestar/Estres. (Arias, 2006; 20)	Indicadores de Sostenibilidad del Banco Mundial "... se relaciona con la visión de que la riqueza de los países en el largo plazo depende de mantener los stocks de capital social, artificial y natural de forma que se pueda mantener el crecimiento económico". (Scavone, 2003). Indicadores Ambientales de la OCDE. "... vincula los problemas y oportunidades ambientales a los procesos económicos" (Scavone, 2003).	Sostenibilidad Fuerte Urbana Entropía y Sostenibilidad Urbana Capacidad de Carga y Huella Ecológica Urbana

Fuente: Elaboración propia

4.6 LA CIUDAD

La ciudad es agitación del pensamiento que busca su hábitat
Lyotard.

“Las ciudades constituyen una realidad que es parte integral de la vida de las naciones; por lo tanto es difícil entenderlas y tratarlas como construcciones ajenas a las regiones y a los países de los que forman parte y, lo que es más importante, a la vida internacional. Muchos de los problemas y potenciales que enfrentan las ciudades tienen su origen en políticas nacionales y fenómenos internacionales. Hay macrofactores que las condicionan, como las decisiones sobre ajuste estructural, la reducción del tamaño del Estado, las privatizaciones (especialmente de servicios urbanos), la apertura comercial y la globalización de la economía, la descentralización, la democratización de los gobiernos locales, etc.”³⁹⁵

Para Winchester (2006), la ciudad, en particular la latinoamericana, es una matriz física y simbólica de la modernidad en la que las tensiones y contradicciones generadas por problemas como “...concentración de la riqueza y de los vínculos con la globalización económica, severas inequidades y exclusiones sociales, contaminación, consumo energético irracional, pobreza urbana, entre muchos otros”³⁹⁶, hacen evidente la insostenibilidad del actual desarrollo urbano.

Por su parte, Fernando Carrión, se refiere a la ciudad como un extraordinario producto de la humanidad en el que se concentra la diversidad, un producto social en permanente cambio y construcción, con dos características particulares: es multifuncional y posee historia propia.

4.6.1 La Ciudad, Un Sistema Complejo

La complejidad urbana obliga a analizar la ciudad desde una perspectiva sistémica que permita una mirada holística desde la cual las propuestas de solución a las problemáticas propias de cada ciudad sean más cercanas a la realidad local.

Desde la TGS, es claro que la ciudad se comporta como un sistema abierto, dinámico, sinérgico, complejo, subsidiado y altamente entrópico, en el que están presentes flujos de materia, energía e información; esta dinámica de flujos ha llevado a algunos autores a considerar la ciudad como un ecosistema, mientras que otros afirman, que es precisamente esa característica la que contradice que la ciudad se comporte como un sistema natural.

La Escuela de Sociología Urbana de Chicago, en los años 20, fue la primera en establecer la analogía entre ciudad y ecosistema; años más tarde, sería Paul Duvigneau quien la aplicara al estudio del metabolismo urbano de la ciudad de Bruselas (1.947). La Ecología Urbana, también se ha aproximado al estudio de

³⁹⁵ Trivelli, O. Pablo. II Foro “El Desarrollo Sostenible y las Metrópolis Latinoamericanas”. Ajusco, México. 1995.

³⁹⁶ Winchester. 2006. Óp. cit. Pág. 8.

la ciudad como ecosistema desde dos características básicas relacionadas con la TGS: la estructura y el funcionamiento interno de la ciudad.

Algunos de los argumentos de quienes comparten la idea de estudiar la ciudad como un ecosistema son los siguientes:

“Las últimas ideas en ecología de los sistemas, sostienen que la ciudad es un ecosistema exactamente igual como lo es el más arcadiano de nuestros bosques, otra cosa es su estructura y funcionamiento. Estos disponen efectivamente de elementos bióticos y abióticos, con sus correspondientes tejidos y estructuras para el transporte y transformación de energía y materia. Su metabolismo para funcionar requiere grandes entradas de ambas, con unos grandes costes para su desplazamiento casi siempre horizontal (el más caro energéticamente), con una producción primaria casi despreciable, lo que lo convierte en un ecosistema escasamente productivo, en términos ecológicos; No así en cuanto a productividad de información, servicios, cultura, creatividad, etc. Siempre sometido a un estado de estrés funcional sostenido, siendo por esta razón de una elevada vulnerabilidad.”³⁹⁷

Para Carles Saura es claro que existe “...cierto paralelismo entre los procesos y las leyes de los sistemas naturales y los sistemas urbanos”³⁹⁸ y por tanto es posible considerar la ciudad como un ecosistema ya que, según Figueroa y otros, al analizar la ciudad “de manera abstracta” se encuentran las siguientes evidencias:

- a) Existe un conjunto estructurado de elementos, que se muestran como individuos, poblaciones y comunidades, con estructuras jerarquizadas, que se relacionan entre sí y operan de forma conjunta y coordinada.
- b) Sufre modificaciones (funcionales, estructurales, etc.) a través del tiempo.
- c) El sistema en su conjunto revela un alto grado de homeostasis.
- d) “Presenta propiedades derivadas o emergentes, no expresadas por sus elementos de forma individual, sino emanantes de las interacciones entre ellos.”³⁹⁹

Los mismos autores, valiéndose de conceptos propios de la ecología afirman que la ciudad puede analizarse como un ecosistema, ya que tiene un biotopo que condiciona su extensión y estructura (clima, suelo, hidrología, etc.), poblaciones biológicas, estructura espacial y temporal, flujo de energía y materia. Así mismo la ciudad muestra un metabolismo cuantificable y tendencias de azar y caos, así como manifestaciones espontáneas a la organización.

³⁹⁷ Boada. Martí. “Crisis ambiental, una crisis civilizatoria”. *Memorias II Seminario internacional sobre medio ambiente urbano*. Universidad Nacional de Colombia – IDEA. Manizales. Abril 14 – 16. 2004.

³⁹⁸ Saura i Carulla, Carles. *Arquitectura y Medio Ambiente*. UPC. Barcelona. 2003. ISBN: 978-8483017180. Pág. 117

³⁹⁹ Figueroa, Manuel, et. al. “La ciudad su metabolismo y biodiversidad ante el cambio climático”. *Ciudades, medioambiente y sostenibilidad*. ArCiBel. 2007. ISBN: 978-84-935747-3-4. Pág. 291.

Si bien es cierto que la ciudad muestra algunas analogías con los sistemas naturales, también es cierto que, desde la perspectiva estrictamente ecológica, contemplar la ciudad como un ecosistema es incorrecto debido a que, en términos de flujos de materia y energía, la ciudad es extremadamente ineficiente, es decir, es un sistema altamente subsidiado que produce una cantidad de desechos tal (ver Esquema 7) que no logran ser incorporados al sistema natural vía ciclos biogeoquímicos de manera eficiente en el tiempo. En este sentido Odum (1971), se refería a las ciudades como “sistemas heterótrofos” que se diferencian de un ecosistema heterótrofo natural porque ésta presenta una alta tasa metabólica por unidad de área y consume más alimento y materia orgánica de la que produce. Así mismo opina Ángel Maya cuando asegura que la ciudad no es un ecosistema sino un producto de la cultura y que su dinámica dista mucho de las leyes que rigen los procesos naturales.

Como argumentación en contra de analizar la ciudad desde la perspectiva ecosistémica, la literatura reporta, entre otros, los siguientes razonamientos:

“La ciudad es un espacio altamente modificado en el que difícilmente podrán encontrarse las características propias de los ecosistemas naturales; es, en este sentido, el espacio de transformación tecnológica de los recursos, es un sistema complejo que tiene sus propias leyes de funcionamiento y es, quizás la mayor expresión colectiva de la cultura a través de la historia. La ciudad es la forma ambiental artificial, construida y producida por el hombre. Es un proceso sin fin, perfectible.”⁴⁰⁰

Esquema 7. La Ciudad como Sistema



Fuente: Elaboración propia.

Refiriéndose a la insostenibilidad energética del sistema urbano, Enrique Leff opina: “La ciudad desborda sus externalidades ambientales hacia su entorno, por lo tanto, no puede haber una sustentabilidad intrínseca, interna de la ciudad. La sustentabilidad urbana sólo es concebible y construible dentro de un sistema de asentamientos entretejidos en la trama ecológica de su soporte

⁴⁰⁰ Ángel Maya Augusto. Definiciones referenciadas en varias publicaciones.

territorial, es decir, en la productividad primaria de los ecosistemas y no en los procesos entrópicos de la ciudad...⁴⁰¹

Torres (2003), al igual que Del Amo y Ramos, sugiere estudiar la ciudad como un “socioecosistema.” Torres afirma que la ciudad no se puede considerar un “verdadero ecosistema” ya que esta rompe el ciclo del agua y las cadenas tróficas, presenta flujos de energía negativos, presenta insuficiencia local de productos agrícolas (sistema altamente subsidiado) y genera economías y deseconomías; refiriéndose a las deseconomías el autor señala que “...se representan por la basura, hacinamiento, vandalismo, inseguridad, patología social, depredación de la naturaleza, contaminación, falta de agua, apagones, en una palabra: deterioro urbano.”⁴⁰²

Más allá de la pertinencia o no de estudiar la ciudad como un ecosistema, lo que es indiscutible es que la ciudad se comporta como un sistema abierto, complejo y dinámico en el cual se cumplen los principios básicos de la TGS. Teniendo en cuenta lo anterior y la estrecha correlación de carácter funcional, procesual e histórico, existente entre la ciudad y el ecosistema sobre el que esta se asienta, es impropio desconocer en los estudios tanto evolutivos como prospectivos del desarrollo urbano, las características estructurales y funcionales de los ecosistemas locales y proximales que sirven de soporte y sustento a dicho asentamiento, así como las estrechas relaciones que se dan entre el sistema natural y el sistema construido, ya que son estas características y correlaciones las que, en últimas, determinan y limitan el crecimiento, funcionamiento y metabolismo del propio centro urbano.

4.6.2 Tipologías

Como bien lo anotaba anteriormente Oliva i Casas, la clasificación de las ciudades no ha sido precisamente producto del consenso. Sin embargo, las categorías que se han utilizado para su clasificación son más o menos las mismas: morfología del asentamiento, funciones que presta la ciudad, tamaño del asentamiento y densidad demográfica, principalmente.

- Según la función:

Se pueden clasificar en: deportiva, dormitorio, jardín, sanitaria, satélite, universitaria, turística, puerto, administrativa, financiera, etc.

- Según la morfología:

Pueden ser lineales, concéntricas, polinucleares (centrífugas o centrípetas).

- Según el tamaño del asentamiento:

Esta característica se asocia directamente al consumo de energía, entonces se habla de ciudades compactas y difusas.

⁴⁰¹ Leff, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. PNUMA y Siglo XXI. México. 2000a. ISBN: 9682321417. Pág. 287.

⁴⁰² Torres C, Guillermo. *Civilización, Ruralidad y Ambiente*. Universidad Autónoma de Chapingo, Departamento de Sociología Rural. Plaza y Valdés. México. 2003. ISBN: 970-722-157-7. Pág. 222.

- Según la densidad poblacional:
Sobre esta categoría, al igual que para la definición de ciudad basada en el número mínimo de habitantes, no hay pleno consenso por tanto la clasificación que se acoge para este estudio es la propuesta por la CEPAL (1998):

Ciudades intermedias: ciudad con población entre 50 mil y 1 millón de habitantes.

Grandes Ciudades: ciudades con población entre 1 y 4 millones de habitantes.

Metrópolis: asentamiento urbano con más de 4 millones de habitantes.

En este punto, es conveniente resaltar que, entre otros autores, Alfonso Puncel, considera que “La simple observación del diseño de las ciudades y un ligero análisis de las condiciones de su estructura física, permiten comprobar las enormes diferencias que existen en las ciudades que entran dentro de la categoría de grandes entre los países ricos y los pobres”; tal vez esta sea la “razón” por la cual, a pesar de la clasificación de la CEPAL y de Naciones Unidas, varios autores⁴⁰³, principalmente europeos, utilizan el término *grandes ciudades* e incluso, *ciudades grandes*, en lugar de “metrópoli” para referirse a ciudades con más de cuatro millones de habitantes: “...nadie garantiza que lo que ocurra sea justamente lo contrario, la tercermundización de las grandes urbes a escala planetaria, la ratificación de esa homologación creciente entre Lima, Sao Paulo, Nueva York, Calcuta y Madrid.”⁴⁰⁴

Continuando con la tipificación de las ciudades según su densidad poblacional, la bibliografía reporta que a partir de 1950, fecha para la cual solo existían dos ciudades con más de 10 millones de habitantes (New York y Tokio), aparece una nueva forma de desarrollo urbano que da origen a las megaciudades. Según se contempla en el informe de investigación denominado *Desafíos de la Megaciudades*⁴⁰⁵, este tipo de ciudad se caracteriza por presentar una expansión básicamente policéntrica a través de centros y subcentros urbanos, siguiendo un patrón de red que tiende a ampliarse a lo largo de las principales vías.

El término megaciudad se utiliza para definir, “...de manera conjunta, a ciudades con suburbios o con un **área metropolitana** reconocida con una población que sobrepasa los 10 millones de habitantes. Es común que las megaciudades carezcan de una definición clara de sus fronteras; de dónde comienzan y en dónde terminan.”⁴⁰⁶

Megaciudades: Naciones Unidas define las megaciudades como asentamientos urbanos con más de 10 millones de habitantes.

⁴⁰³Moncada, Puncel, Balbo, Borja, Solano, Mascareñas, Di Fillippo, Jacobi, Santos, Ruiz, etc.

⁴⁰⁴Moncada, Alberto. *La crisis de las grandes ciudades. Historia y razones de una crisis*.

Universidad de Madrid. 2001. Pág. 4 En:

http://www.ideasapiens.com/filosofia.sxx/fsocial/crisis_%20grandes_ciudades_razones.htm

⁴⁰⁵http://w1.siemens.com/pool/en/about_us/megacities/megacity_studie_spanisch_1464491.pdf

⁴⁰⁶ Megacity Initiative: Local and Global Research Observations. 2006. Disponible en:

<http://www.eol.ucar.edu/projects/milagro/> Última revisión: noviembre 15 de 2008.

Según GlobeScan y MRC McLean Hazel (2007), los rasgos más característicos de las megaciudades, son:

- ✓ Priorización de la competitividad económica y el empleo
- ✓ Los asuntos de medio ambiente podrían ser sacrificados por el crecimiento
- ✓ El transporte rebasa todas las otras preocupaciones de infraestructura
- ✓ Mejor gobernabilidad es un paso vital hacia mejores ciudades
- ✓ La tecnología ayudará a brindar transparencia y eficiencia
- ✓ El sector privado tiene un papel que jugar en el incremento de la eficiencia

Los mismos autores clasifican las Megaciudades en tres arquetipos⁴⁰⁷: emergentes, en transición y maduras.

Megaciudades emergentes: se tienden a caracterizar por altas tasas de crecimiento atribuidas a la migración y al crecimiento natural, mucho de lo cual ocurre en asentamientos informales que no son servidos por la base instalada de infraestructura y servicios. La polaridad social, y las brechas en riqueza, salud, educación y poder político entre grupos, generalmente es más alta en las ciudades emergentes.

Megaciudades en transición: a menudo desarrollan mecanismos para administrar de manera más eficiente un crecimiento dinámico y pueden ser vistas con tasas más lentas de crecimiento anual. Estas ciudades tienen retos de infraestructura similares a los de las ciudades emergentes, pero están mejor preparadas para responder financiera y organizacionalmente.

Megaciudades maduras: tienen tasas de crecimiento más bajas comparadas con las ciudades emergentes y en transición, de cerca de 1% en promedio. En algunas de estas ciudades, el crecimiento de la población se ha estancado o está disminuyendo. Con una dotación de infraestructura de alta calidad, el desafío se acentúa en satisfacer la necesidad de renovar los sistemas agotados u obsoletos,

En el documento “Desafíos de las Megaciudades”, se han identificado como áreas clave que requieren acciones para darle a las ciudades la capacidad de balancear su competitividad con calidad de vida y sostenibilidad ambiental, las siguientes: calidad del aire, desempleo y subempleo, calidad de la vivienda, seguridad pública, infraestructura y transporte (Ver Gráfica 7).

Por su parte, la CEPAL y el Centre for Environmental Research Leipzig-Halle (UFZ), a través del proyecto “Risk Habitat Megacity. Strategies for Sustainable Development in Megacities and Urban Agglomerations”, presentan un diagnóstico *a tiempo real* de la situación y las características propias de las Megaciudades y a través de claros, esquemáticos y concretos elementos

⁴⁰⁷ The Economist Intelligence Unit. *Desafíos de las Megaciudades. Una perspectiva de los líderes y expertos*. GlobeScan y MRC McLean Hazel. Pág. 17.

distintivos de este tipo de ciudades a nivel global y regional (América Latina), intenta definir las como:

- ✓ Una nueva y distinta forma espacial
- ✓ Una unidad compleja de la producción y de mercado de trabajo
- ✓ Un sistema específico de poder
- ✓ Un hábitat humano de desigualdades extremas
- ✓ Un punto estratégico para el cambio político, social, económico y ecológico.
- ✓ “Un espacio de oportunidad y de riesgo”
- ✓ Centros de fuerza para el cambio global.

Gráfica 7. Infraestructura, Desafío de las Megaciudades



Fuente: GlobeScan y MRC McLean Hazel, 2007.

En el marco del proyecto CEPAL – UFZ, Heinrichs identifica, como características principales de las Megaciudades, las siguientes:

- ✓ La fragmentación jurisdiccional aumenta la demanda para equilibrar la planeación municipal y metropolitana.
- ✓ Las megaciudades de los países en vías de desarrollo generan una enorme participación del producto interno bruto en sus respectivos países y ofrecen grandes oportunidades de empleo e inversión.
- ✓ Las megaciudades pueden ser motores de crecimiento económico, pero las caracterizan grandes desigualdades en la distribución de la riqueza y de las oportunidades económicas.
- ✓ La disponibilidad de información y la facilidad en las comunicaciones pueden expandir el compromiso y la participación para la toma de decisiones, y en consecuencia presionan por un buen gobierno y el desarrollo de mecanismos independientes de control.

En el caso de las Megaciudades, con respecto a las ciudades de porte menor (metrópolis, intermedias y pequeñas), los investigadores (CEPAL – UFZ),

sostienen: “La administración de las megaciudades afronta nuevos y particulares retos, que son bastante distintos a los de las ciudades más pequeñas. La rápida expansión más allá de las fronteras político-administrativas de la ciudad ha hecho que las administraciones y sus estructuras organizacionales sean incapaces de afrontar las dinámicas de desarrollo.”⁴⁰⁸

“Las megaciudades han sido descritas como el fenómeno urbano del siglo XXI. Su tamaño y complejidad sin precedentes, y su papel crítico como puentes en la economía global, les confieren inmensos desafíos en el desarrollo urbano sostenible.”⁴⁰⁹

Hoy, como resultado del crecimiento urbano y la mundialización de la economía, el comercio y las comunicaciones, se cuenta con ciudades con una población superior a los veinte millones de habitantes, estas son las llamadas metaciudades.

Metaciudades o Hiperciudades: “epíteto asignado a conurbaciones de crecimiento descontrolado, de más de 20 millones de personas”⁴¹⁰.

Las nuevas escalas urbanas (megaciudades y metaciudades), plantean nuevos retos, nuevos problemas, nuevas complejidades pero también nuevas posibilidades resultantes de la mixtura de nuevas dinámicas, fenómenos y procesos económicos, sociales, físicos y culturales; así lo reconoce UNFPA (2007) al afirmar:

*“Las ciudades generan efectos nocivos para el medio ambiente, como resultado de la civilización moderna; no obstante, los expertos y los encargados de formular políticas reconocen cada vez más el valor potencial de las ciudades para la sostenibilidad a largo plazo. Si las ciudades generan problemas para el medio ambiente, también contienen soluciones. Los posibles beneficios de la urbanización compensan en gran medida las desventajas. El desafío consiste en aprender de qué manera explotar sus posibilidades.”*⁴¹¹

4.6.3 ¿Crecimiento Urbano Vs Desarrollo Urbano?

Crecimiento urbano

Proceso espacial y demográfico y hace referencia a la importancia creciente de las ciudades como concentraciones de población y recursos en un sistema económico y social determinado.

⁴⁰⁸ Heinrichs, Dirk. Risk Habitat Megacity. Strategies for Sustainable Development in Megacities and Urban Agglomerations. CEPAL – UFZ. 2008

⁴⁰⁹ The Economist Intelligence Unit. *Desafíos de las Megaciudades. Una perspectiva de los líderes y expertos*. GlobeScan y MRC McLean Hazel. Pág. 12.

⁴¹⁰ UN-HABITAT. “Ciudades del mundo: Estado actual y perspectivas futuras”. *Revista GLOBALhoy*. Naciones Unidas. 2007. En: <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/hoy/index.php?id=1957&canal=Informes&ghoy=0008&sec ciontxt=1> Última revisión: noviembre 18 de 2008.

⁴¹¹ UNFPA. 2007. Óp. cit. Pág. 1

Desarrollo urbano

Es entendido como el arte de “diseñar” ciudades, para ello se crean modelos de ciudad que se suponen pensados para la funcionalidad. Algunos de estos modelos de desarrollo urbano, son:

Ciudad Jardín: es el típico modelo residencial norteamericano del gran antejardín en casa, su creador fue Ebenezer Howard (arquitecto inglés).

Ciudad Industrial: en este modelo se privilegia el crecimiento económico y de acuerdo con ello se diseña la ciudad, su principal exponente fue Tony Garnier.

Ciudad Lineal: en este modelo se propone el continuum urbano a lo largo de un eje, en el se privilegia la vialidad, en este diseño se destacan Soria y Mata.

Ciudad Concéntrica: en este diseño el centro de la ciudad es el privilegiado, alrededor del centro crecerá la ciudad, este modelo tiene su base teórica en el modelo económico Centro – Periferia, que suponía que privilegiando el centro, indefectiblemente, la riqueza se propagaría hacia la periferia. El diseñador de este “modelo” de ciudad fue Edmund Hollwing.

Ciudad Contemporánea: es la inconfundible ciudad de LeCorbusier. Precisamente, refiriéndose a estas ciudades, Noguera (2004), sostiene que la arquitectura presenta con frecuencia un alto grado de homogeneidad, el “modelo racional” de la ciudad contemporánea se aprecia claramente en los estilos de vivienda, de edificios públicos, de puentes y de parques: “Se impone una razón, por encima de los contextos particulares: la razón del beneficio económico, de la negación de lo particular mismo, propia precisamente de la actitud moderna. Igualmente en la vida política o en las formas de organización social, hay una tendencia en la ciudad moderna, a la negación de la alteridad.”⁴¹²

Ciudad policéntrica o polinuclear: este tipo de ciudad trasciende lo urbano y busca abarcar el territorio, para conformar ciudades dentro de la ciudad cuya principal característica es la cooperación competitiva a nivel económico, social y medioambiental, para ello se organiza desde una “lógica de racionalidad integral del territorio”.

El Libro verde de medio ambiente urbano (2007) y la Agencia E.U.B. coinciden en que con la creación de ciudades policéntricas se logra aumentar la complejidad urbana en los tejidos urbanos ya existentes, creando así nuevas áreas de centralidad y potenciando la mezcla de usos urbanos y la proximidad como base de la accesibilidad, con el fin de conseguir “una ciudad de las distancias cortas en cada centro”.

Con respecto al tema del desarrollo urbano en América Latina, se encuentran diferentes posturas, la mayoría de ellas coinciden en afirmar que el desarrollo urbano ha sido “el gran mal de la ciudad Latinoamérica” y en él basan los orígenes de la actual problemática urbana, asociada, básicamente, a la pobreza y exclusión; en este sentido, Carrasco (2003), afirma que el diseño y

⁴¹² Noguera. 2004. Óp. cit. Pág. 24.

planeamiento de las ciudades se ha realizado con base en criterios que obedecen a elementos de índole geográfico en relación con los centros de poder, un ejemplo claro es el modelo Centro – Periferia, altamente replicado en las ciudades de América Latina y creador del llamado “barrio obrero” ubicado, por supuesto, en la periferia de las ciudades. Carrasco se refiere al diseño urbano como la principal “herramienta de control y exclusión social” y se refiere a la zonificación (elemento infaltable en los modelos de desarrollo aplicados en Latinoamérica) de la siguiente manera:

“Zonificación es el principio que tiende a fijar, para cada actividad humana, un determinado lugar (...) La ciudad se segmenta en zonas establecidas apriorísticamente, así: habitar, trabajar, recrearse y transitar. Se trata de un concepto depositario de las teorías funcionalistas y estructuralistas que dieron forma al urbanismo moderno. La zonificación (...) ha significado en la práctica, la segregación y segmentación de amplios espacios de la ciudad creando zonas legales de exclusión, provocando la desintegración del tejido urbano en las principales aglomeraciones urbanas de nuestro continente.”⁴¹³

Consecuente con lo anterior, el Documento Base Urbal 6 también reconoce la segregación como un serio obstáculo para el logro de la sostenibilidad: “Cuanto mayor es la segregación funcional y la dispersión de actividades urbanas (bajas densidades, disgregación o fragmentación espacial, etc.), más se acelera el aumento del gasto de energía para que se produzcan los contactos e intercambios entre actividades diversas y distantes, que permitan a la ciudad funcionar con la complejidad que necesita.”⁴¹⁴ El mismo documento sostiene que el actual modelo urbano está conduciendo a catástrofes sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales dando la apariencia de una crisis total del desarrollo urbano, generando impactos negativos para el individuo, la sociedad y la naturaleza. Lo anterior se ve reafirmado por Bourdieu (2000), quien afirma que la apropiación de las estructuras del espacio físico es sólo uno de los canales mediante los cuales las estructuras sociales se convierten paulatinamente en estructuras mentales, lo que significa que la segregación espacial genera constructos mentales que retroalimentan la segregación social.

Con seguridad, el Diagrama 24 ilustra más fácilmente la relación desarrollo urbano – exclusión socio-económica. En este orden de ideas, Carrasco (2003), propone como las principales tendencias de la urbanización en Latinoamérica, las siguientes:

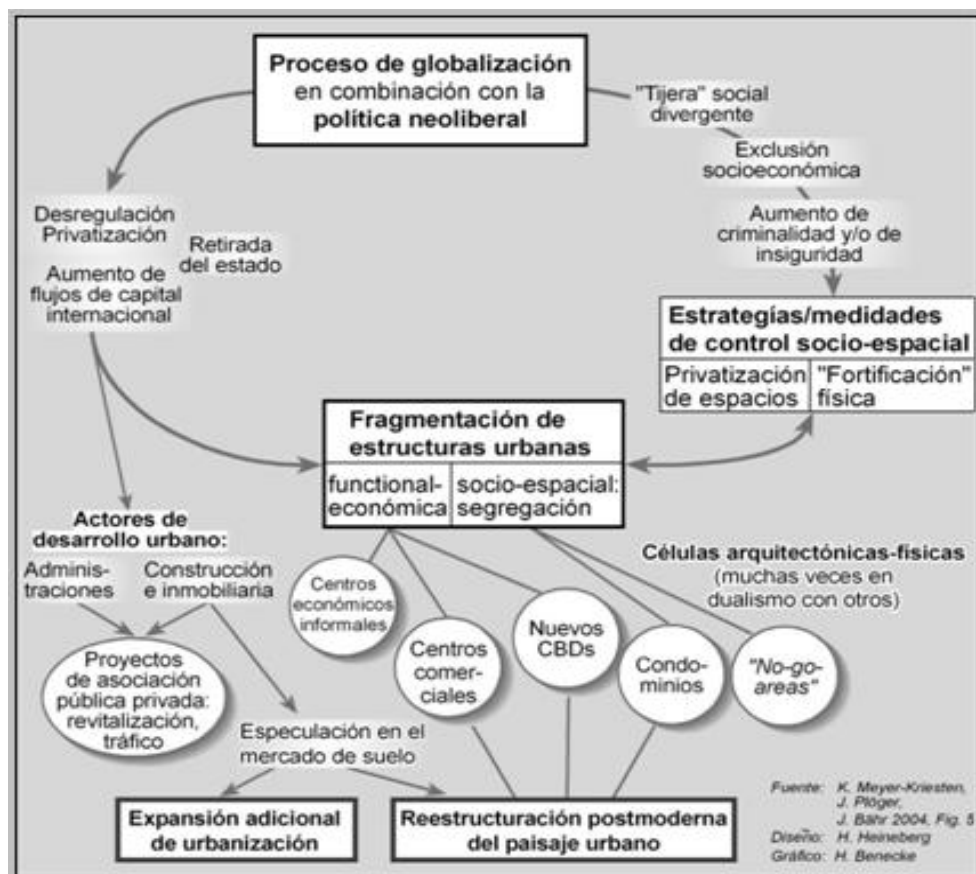
1. Periferización: tendencia expansiva de la ciudad latinoamericana por excelencia, entendida como la urbanización precaria de zonas rurales, a efectos de “incorporarlas” al acuerdo legal-administrativo-económico de crecimiento. Tipo de crecimiento exógeno y centrífugo.

⁴¹³ Carrasco G, Antón. *¿Planificación o exclusión urbana? El gran mal de las ciudades Latinoamericanas. El diseño urbano como herramienta de control social.* Ponencias XV Congreso Latinoamericano de Derecho Penal y Criminología. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Editorial Advocatus. Córdoba. 2003. Págs. 398 a 405. Disponible en: <http://www.terragnijurista.com.ar/doctrina/planificacion.htm>

⁴¹⁴ Urbal 6. 2001. Óp. cit. Pág. 16

2. Regreso a la ciudad construida: Se abandona la Periferización, orientándose la actividad urbanística hacia la ciudad ya existente y consolidada. Estilo de crecimiento endógeno y centrípeto
3. Reapropiación de zonas antes marginadas: Como modalidad de la tendencia anterior. De carácter más focal, prioriza la reurbanización de zonas que han permanecido aisladas del cuerpo de la ciudad.

Diagrama 24. Nuevos procesos y características del desarrollo urbano en América Latina según K. Meyer-Kriesten y J. Plöger



Fuente: Heineberg Heinz.⁴¹⁵

En síntesis, el desequilibrio entre el acelerado crecimiento urbano y la implementación de diversos modelos de desarrollo urbano de corte segmentario⁴¹⁶, segregador⁴¹⁷ y excluyente presentes en las ciudades

⁴¹⁵ Heineberg Heinz. 2005. Óp. cit.

⁴¹⁶ Para Kaztman (citado por Garnier, 2007), la segmentación "implica no sólo diferenciación de categorías sociales, sino también la existencia de barreras que impiden el tránsito entre categorías."

⁴¹⁷ Garnier (2007), cita las siguientes acepciones: "La segregación residencial refiere al proceso por el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea. La segregación, además, alude a la voluntad de los miembros de alguna categoría de mantener o aumentar dichas barreras. (Kaztman, 2005)". "Según la visión de mercado, la segregación es simplemente una expresión de la distribución espacial de las clases hecha por el mercado inmobiliario, donde la lógica de mercado se impone a los mecanismos institucionales (Corrêa y Queiroz 2001)". "De acuerdo con la visión institucional,

contemporáneas del sur (particularmente en América Latina), ha profundizado la distribución inequitativa de la riqueza, siendo esta la principal generadora de uno de los mayores problemas de los asentamientos humanos: la marginalidad urbana (Urb-al 6).

Es necesario aclarar que los procesos de fragmentación, segregación y polarización surgen también como consecuencia directa de los modelos de acumulación y distribución del empleo y la riqueza, en este sentido Garnier (2007), citando a Mammarella y de Barcellos (2001), expone lo siguiente: "...los fenómenos de desindustrialización, terciarización y debilitamiento de la presencia estatal en la economía indujeron profundas transformaciones en los modos de apropiación y organización del espacio, configurado ahora como una serie de espacios sociales fragmentados."⁴¹⁸

Es claro que factores como las limitaciones en la oferta de vivienda, los precios de la vivienda, las lógicas económicas de localización de actividades comerciales, la segregación residencial⁴¹⁹ favorecida por políticas de vivienda, infraestructura y servicios del desarrollo urbano, han ayudado a la expulsión de los pobres hacia la periferia de la ciudad, retroalimentando el aislamiento social y promoviendo los asentamientos precarios o informales acentuando la reproducción de las desigualdades sociales, de la pobreza y de la exclusión, la fragmentación y la segmentación en los centros urbanos: "Los comportamientos marginales (...) aportan a la segregación residencial. Esto es, los vecinos más afluentes buscarán barrios más tranquilos, las clases medias y altas invertirán más en mecanismos de seguridad y cerrarán sus barrios a los más pobres –crecientemente estereotipados como "clases peligrosas"- y los valores inmobiliarios reflejarán el costo "seguridad"."⁴²⁰

Pese a todo lo anterior, es pertinente reconocer que la ciudad tiene en los instrumentos legales de planificación, ordenación y diseño urbano, una herramienta adecuada para la obtención de la integración social, orientando el desarrollo urbano mediante políticas públicas que aseguren la participación de la comunidad y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

En síntesis, el desarrollo urbano debe incorporar las dinámicas locales (ecológicas, culturales, sociales y políticas) y los procesos de crecimiento endógeno en sus propuestas de "diseño de ciudad", esto, si no quiere recaer en la homogenización y estandarización de la ciudad "universal" conducente a la exclusión social y al incremento de la pobreza. En este sentido, no son pocos los autores que ven en el desarrollo urbano una poderosa herramienta de planificación y gestión a través de la cual es posible proteger el medio

"la segregación es la diferenciación espacial institucionalizada y legitimada por normas legales o sociales que conforman los enclaves cerrados por barreras físicas o simbólicas" (Corrêa y Queiroz 2001)."

⁴¹⁸ Garnier, Marie. *La dimensión espacial de la cohesión social*. Informe de investigación. División de Desarrollo Social. CEPAL. Santiago de Chile. 2007. Pág. 4.

⁴¹⁹ Según la Kaztman (1999), "La segregación residencial reduce los contactos entre personas de distinta condición socioeconómica aumentando consecuentemente el aislamiento entre las clases." Pág. 46.

⁴²⁰ Kaztman, Rubén. *Segregación residencial y desigualdades sociales en Montevideo*. CEPAL. Santiago de Chile. 1999. Pág. 12.

ambiente, trabajar en la prevención de desastres naturales, satisfacer las necesidades de seguridad personal, infraestructura y servicios básicos de todos los ciudadanos, incluidos los habitantes de asentamientos periféricos, eliminar problemas sanitarios y sociales, así como los problemas resultantes del hacinamiento.

4.6.4 Problemas Ambientales Urbanos⁴²¹

Teniendo en cuenta que la ciudad se asienta sobre el territorio que ocupa y que dicho territorio es el que la provee de suelo, agua, vegetación, energía y demás recursos necesarios para su consumo, funcionamiento y metabolismo, a la vez que le permite asimilar los productos, residuos y desechos resultantes de sus diversas actividades (disipar gases contaminantes, diluir residuos líquidos o transformar los sólidos, etc.), es altamente probable que en esta intrincada y compleja red relacional se presente una indeterminada gama de disfuncionalidades que alteren los flujos de materia, energía, capital e información al interior del sistema urbano y de este con el territorio adyacente, generando lo que comúnmente se conoce con el nombre de problema ambiental urbano.

Son varios los autores que, junto con Leff y Fernández, definen problema ambiental urbano como la existencia de una carencia o déficit de “racionalidad ambiental” expresada, a nivel de las formas de vida urbana y percibibles, descriptibles y medibles en magnitudes de afectación a toda o parte de la sociedad urbana.

A juicio de Naciones Unidas (2002), muchos de los problemas ambientales urbanos surgen como resultado de una administración ineficaz, una planeación deficiente y la ausencia de políticas urbanas coherentes, más que como consecuencia de la propia urbanización.

Dado que los problemas ambientales urbanos están directamente relacionados con la forma de organización sociopolítica, el mundo simbólico propio de cada cultura, las actividades económicas que se desarrollan al interior de la ciudad y el sistema natural que la sustenta y sus particularidades (suelo, clima, biodiversidad, ubicación geográfica, etc.), es de esperarse que la problemática urbana se exprese y se perciba de manera diferente según cambie el contexto. En este sentido, la problemática urbana presente en las ciudades europeas muestra grandes diferencias con la problemática de las ciudades de América Latina.

Lieberherr (2002), sostiene que los problemas medioambientales en las ciudades del norte se concentran en el derroche de los recursos y en los comportamientos de consumo inapropiado, mientras que en las ciudades del sur estos problemas se asocian a la pobreza, degradación medioambiental, desigualdades, inseguridad, precariedad, exclusión, gobernabilidad y falta de recursos financieros; recalca el autor: “Las autoridades públicas allí razonan en

⁴²¹ Los problemas urbanos se clasifican en extraurbanos e intraurbanos.

términos de urgencia y de sobrevivencia inmediata, dejando de lado las amenazas a más largo plazo.”⁴²²

La Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano (2005), propone concentrar los esfuerzos en cuatro puntos transversales para la Región: la gestión urbana⁴²³, el transporte urbano⁴²⁴, la construcción⁴²⁵ y el urbanismo⁴²⁶. De otro lado, el documento Urb-al 6, afirma que las ciudades latinoamericanas presentan, una limitada sostenibilidad debido a que “...su huella ecológica es de desequilibrio, de saqueo, de destrucción, de abuso y desuso. Aunque hay tendencias a hacer de lo público un espacio de nadie o simplemente privado, en los últimos años, desde los municipios fundamentalmente se ha llevado a cabo una lucha por lo público y lo comunitario, para que el consumismo imitativo no arrase con las señas de identidad de sus pueblos.”⁴²⁷

Es conveniente recalcar que el “saqueo” y la destrucción de los recursos a la que hace referencia el documento en cuestión, se da en las ciudades de Latinoamérica, como en las de la mayoría de los países en desarrollo, entre otras razones, como resultado no solo de la creciente demanda de bienes y servicios por parte de los países desarrollados, sino también por la deslocalización de las industrias (producto de la globalización), que facilita la instalación de grandes maquilas en la ciudades de países donde la mano de obra es barata, los insumos y materia prima se pagan a precios irrisorios, las ventajas arancelarias son inmejorables y la legislación ambiental es laxa y permisible, al punto que “pagar por contaminar” resulta ser mejor negocio que la “producción más limpia”, vía conversión tecnológica.

En términos generales, la problemática ambiental en el medio urbano se ha *limitado*, por años, a las disfuncionalidades relacionadas con los temas de energía, agua, aire, suelo, residuos sólidos, saneamiento básico y gestión de los recursos. Sin embargo, en los más recientes informes internacionales (tabla 17), el análisis basado en estudios interdisciplinarios, transectoriales y sistémicos aporta una nueva lectura de la compleja y diversa problemática

⁴²² Lieberherr, Françoise. “¿Por ciudades sostenibles?”. *Boletín Urbanews*. N° 6. Dirección del Desarrollo y de la Cooperación. Suiza. 2002. Pág. 1.

⁴²³ “Las políticas aplicadas a las zonas urbanas actúan a menudo de forma aislada e independiente, como consecuencia de la especificidad de los aspectos de los que se ocupan (edificios, infraestructuras, transporte, energía, residuos, etc.) y de la compartimentación administrativa de su gestión.”

⁴²⁴ “El tráfico tiene un impacto significativo en el medio ambiente y en la salud de los habitantes de las ciudades, así como en la calidad de vida global en las mismas. El tráfico es una de las principales fuentes de agentes atmosféricos, como el ozono o el NO₂ y representa cerca del 40% de las emisiones de CO₂ vinculadas al transporte.”

⁴²⁵ “Una mala concepción de los edificios o unos métodos de construcción deficientes pueden tener un efecto significativo sobre la salud (los europeos permanecen un 90% de su tiempo en espacios cerrados) y sobre el medio ambiente (el consumo de energía para calefacción y alumbrado produce un 35% de las emisiones de gases de efecto invernadero; cada año se generan 450 millones de toneladas de residuos de construcción y demolición).”

⁴²⁶ “...por ejemplo la expansión urbana (crecimiento de las ciudades hacia las zonas rurales limítrofes, con la creación de viviendas de baja densidad y el aumento de los problemas de transporte), el elevado número de terrenos abandonados y propiedades vacías, las cuestiones relativas a la localización de las infraestructuras o la necesidad de multiplicar y proteger los espacios verdes.”

⁴²⁷ Urbal 6. 2001. Óp. cit. Pág. 25

Tabla 17. Síntesis de problemas ambientales urbanos (Informes de Naciones Unidas).

INF	GEO 3 (2002)	GEO 4 (2007)	UNFPA (2007)
PROBLEMAS AMBIENTALES URBANOS	<p>Conversión de la tierra agrícola o forestal para usos e infraestructura urbanas; Pérdida de humedales; Explotación de canteras y excavaciones para la obtención de arena, grava y materiales de construcción Deforestación para satisfacer la demanda de combustible.</p> <p>Niveles crecientes en el consumo y en la producción de desechos</p> <p>Altos niveles en el uso de energía y combustibles fósiles, siendo las ciudades más ricas las que tienden a utilizar más energía y producir más desechos.</p> <p>Deterioro creciente de la calidad ambiental con efectos graves en la salud y bienestar humanos, Pérdida de áreas verdes en las zonas urbanas, Destrucción de ecosistemas locales característicos, Contaminación acústica, Elementos desagradables para la vista y el olfato.</p> <p>Afectación el orgullo cívico y bajar la moral, lo que genera actitudes locales de indiferencia y cinismo, así como una imagen externa negativa.</p> <p>POBREZA: El crecimiento de las grandes urbes, particularmente en los países en vías de desarrollo, se ha visto acompañado por un aumento de la pobreza urbana, que tiende a concentrarse en ciertos grupos sociales y en determinados lugares. Migración, segregación, exclusión y segmentación.</p>	<p>Migración a causa de los desastres naturales y la degradación de tierras y ecosistemas locales</p> <p>Cambios constantes en los modelos demográficos, debidos a las migraciones y a la urbanización, Cambio en el uso de las tierras y la demanda de servicios de los ecosistemas a causa de la migración y la urbanización.</p> <p>Dispersión de especies exóticas (generación de impactos ecológicos y económicos de consideración), a causa de la globalización.</p> <p>Uso intensivo de combustibles fósiles en los sectores industrial y de transporte (contaminación del aire urbano).</p> <p>Rápido aumento de la generación de residuos sólidos promovido por la urbanización.</p> <p>Demanda creciente de alimento, agua, materias primas y terrenos para la eliminación de desechos.</p> <p>POBREZA: Incremento de la VULNERABILIDAD de la población desfavorecida.</p> <p>Disminución de la capacidad de las personas para responder y adaptarse a los cambios del medio ambiente.</p>	<p>Persistencia de las disparidades</p> <p>Riesgos para la salud debidos al saneamiento deficiente, la falta de agua potable, hacinamiento, mala ventilación de los recintos de vida y de trabajo y contaminación del aire.</p> <p>Dieta inadecuada: malnutrición y desnutrición</p> <p>Mendicidad, desempleo, empleo informal y subempleo</p> <p>Pautas insostenibles de producción y consumo agravadas por la concentración urbana y una gestión ambiental inadecuada.</p> <p>Homogeneización del diseño arquitectónico urbano promovida por la globalización y los avances tecnológicos (Arquitectura monocorde y repetitiva independiente de las condiciones naturales in situ)</p> <p>Aumento en el consumo de energía debido al transporte de materiales exógenos y a la utilización de un único diseño de construcciones en diversos ámbitos y bajo distintas condiciones climáticas (ineficiencia energética)</p> <p>Incidencia en el cambio climático: "Las formas y las funciones urbanas también contribuyen a definir la naturaleza de las interacciones entre las ciudades y los cambios climáticos locales."</p> <p>POBREZA: Vulnerabilidad a las crisis y los desastres naturales (escasez repentina de suministros, pesadas sobrecargas medioambientales o catástrofes de gran magnitud).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes GEO 3, GEO 4 y UNFPA (2007).

ambiental urbana (Tabla 17), toda vez que, la perspectiva de género, el empleo, el cambio de uso del suelo, la pobreza, la migración, la vulnerabilidad, la educación, la salud, la arquitectura monocorde y repetitiva, la globalización, el cambio climático, la gobernabilidad y la gestión ambiental, entre otras, son variables involucradas en los estudios.

Lo anteriormente expuesto en este apartado pone de manifiesto que, para el caso de las ciudades ubicadas en países en desarrollo, la problemática ambiental es mucho más compleja ya que está directamente relacionada con asuntos propios de la condición de pobreza, cuya causa no es solamente económica, sino también social, cultural (BID, 2004) e institucional.

Los mismos informes, proponen las siguientes recomendaciones (Tabla 18), orientadas todas, a solucionar los complejos y cambiantes problemas urbanos, con el fin de aspirar al logro de ciudades sostenibles:

Tabla 18. Recomendaciones para la Solución de Problemas Ambientales Urbanos.

INFORME	RECOMENDACIONES
GEO 3 (2002)	Una mejor ordenación del medio urbano podría ayudar a evitar efectos negativos para el medio ambiente, en particular si los gobiernos instituyen normas urbanas claras como parte integral de sus políticas económicas. Sin embargo, la gestión del crecimiento urbano aún no es aceptable en la mayoría de las zonas con rápida urbanización, lo que ocasiona severos problemas ambientales y de salud, asociados principalmente con la pobreza.
GEO 4 (2007)	Tener en cuenta las interrelaciones entre problemas ambientales puede facilitar el cumplimiento de los tratados, además de respetar la autonomía legal. Esto permitiría identificar campos de cooperación y desarrollar los tratados a través de programas conjuntos, además de facilitar su ejecución y cumplimiento a nivel nacional y generar nuevos recursos y soporte tecnológico.
UNFPA (2007)	Las respuestas eficaces a los desafíos urbanos también deben incluir una dimensión espacial en sus previsiones a más largo plazo. La integración de las cuestiones sociales y medioambientales con el crecimiento urbano, dentro de una visión futura más amplia del tiempo y del espacio, tiene una importancia crítica para la sostenibilidad. Las tendencias a la localización y la descentralización se tornan más importantes porque la mitad de todo el crecimiento demográfico urbano está ocurriendo en localidades de menor tamaño. Es necesario trabajar en para prevenir la degradación del medio ambiente y a reducir la vulnerabilidad medioambiental de los pobres ya que las interacciones entre crecimiento urbano y sostenibilidad serán cruciales para el futuro de la humanidad Para lograr una gobernabilidad y una gestión eficaces en el cambiante marco social y medioambiental de las zonas urbanas en expansión se requiere contar con información y análisis actualizados.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes GEO 3, GEO 4 y UNFPA (2007).

Frente a la problemática ambiental urbana, son diversos los informes⁴²⁸, que coinciden en concluir que "...las interacciones hombre-medio ambiente y los consiguientes problemas ambientales están vinculados por complejos procesos

⁴²⁸ GEO 3, GEO 4, UNFPA (2007), Urbal 6, Libro Verde de Medio Ambiente Urbano, entre otros.

sociales y biofísicos de naturaleza dinámica. Conocer y comprender esas interrelaciones ofrece la oportunidad de tomar decisiones que resulten más eficaces a todos los niveles y puede facilitar la transición hacia una sociedad más sostenible.”⁴²⁹

Por último, teniendo en cuenta la inconmensurable complejidad del sistema urbano y la cambiante dinámica de sus problemas ambientales, es conveniente utilizar, como marco de referencia para los análisis descriptivos y prospectivos de la ciudad, las herramientas teóricas y metodológicas que brindan tanto la TGS como la Ciencia Posnormal, para ello, la participación de la comunidad y el conocimiento, por parte de los técnicos y los mandatarios locales, de la percepción social frente a la problemática ambiental permitirá crear espacios de discusión y concertación encaminados a la formulación conjunta de políticas públicas tendentes al logro de la sostenibilidad urbana y al fortalecimiento de la gobernabilidad local.

4.6.5 Problemas Ambientales En Las Megaciudades

El tema de la problemática ambiental urbana presente en las megaciudades, también ha capturado el interés de reconocidas instituciones internacionales del sector financiero (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo). Para estas instituciones las megaciudades deben orientar sus esfuerzos en la solución de las disfuncionalidades que afectan seriamente la productividad, la competitividad, la sostenibilidad y la gobernabilidad.

El FMI y el BM, a través de su revista “Finanzas & Desarrollo”, sostienen que con frecuencia en las megaciudades, tanto de los países ricos como de los países pobres, se incrementan los problemas asociados a la urbanización (empleo, vivienda, infraestructura sanitaria, transporte, educación, salud, etc.), problemas que se sienten con mayor fuerza (desempleo/informalidad laboral, vivienda inadecuada, infraestructura sanitaria deficiente, transporte ineficiente, baja calidad y cobertura en educación y salud, etc.), en los países en desarrollo ya que en estos, el número de megaciudades está en constante aumento.

Por su parte el BID considera como prioritarias una serie de estrategias, encaminadas al empoderamiento de la sociedad civil para que actúe como co-gestora en la solución de los principales problemas ambientales urbanos en América Latina, entre otras estrategias, figuran las siguientes:

- ✓ Fortalecimiento de las instancias gubernamentales encargadas de la regulación y supervisión de los temas ambientales urbanos, así como de la evaluación de los impactos ambientales causados por los proyectos y actividades de desarrollo urbano.
- ✓ Promoción de la participación de organizaciones de la sociedad civil en temas ambientales urbanos.

⁴²⁹ GEO 4. 2007. Óp.cit. Pág. 392

- ✓ Facilitar los canales de participación comunitaria en las decisiones sobre temas ambientales y en su fiscalización.
- ✓ “El desarrollo de marcos reguladores sólidos y de eficientes instrumentos de gestión ambiental que garanticen la sostenibilidad ambiental de las áreas urbanas, a la vez que se mejora su competitividad y productividad.”⁴³⁰

A las anteriores, es necesario agregar el diseño de estrategias de inclusión social que faciliten y promuevan el acceso a los diferentes servicios que ofrece la vida urbana ya que, es bien sabido que la exclusión de algunos sectores de la población, “...amenaza la gobernabilidad política, el consenso social, y la estabilidad económica y ambiental.”⁴³¹

Es fácil identificar que la pobreza en las megaciudades de los países del sur es un tema que hace presencia, desde las agendas internacionales hasta las investigaciones académicas locales, tanto del norte como del sur. En el contexto académico, Lieberherr (2007), define la pobreza como un “...fenómeno pluridimensional que sobrepasa la simple falta de renta; en estas condiciones –dice el autor- su valoración se vuelve compleja en sus interdependencias sociales, económicas, medioambientales y políticas.”⁴³²

Por último, es necesario entender que tanto los gobiernos locales como la comunidad en general deben direccionar todos los esfuerzos y acciones hacia la erradicación de la pobreza urbana, el aumento de la competitividad, el fortalecimiento de la gobernabilidad y el logro de la sostenibilidad. Así mismo es indispensable aceptar que “La ciudad no es solo el problema, es también la solución, puesto que el desarrollo sostenible no es posible sin la participación activa de las ciudades en la transformación del modo de vida urbano y de su propia configuración interna”⁴³³. En esta misma dirección, el uso de indicadores se convierte en una herramienta fundamental para medir, entre otros aspectos, el logro de las metas y objetivos propuestos en el marco de la sostenibilidad urbana.

4.7 GESTIÓN AMBIENTAL URBANA

Es claro que la ciudad es un sistema altamente complejo, por tanto su manejo, administración y planificación, también lo es, así que la complejidad en la gestión ambiental urbana “...supone incorporar esa misma complejidad en la acción de gobierno y en la gestión de las políticas adecuadas sin que ello suponga bloqueos o conflictos endémicos. Ello exige articular la diversidad y la fragmentación con mecanismos de coordinación o integración”⁴³⁴, que permitan

⁴³⁰ Rojas, Eduardo. *Los Desafíos de un Continente Urbano. La acción del BID en desarrollo urbano*. BID. Washington. 2004. Pág. 52

⁴³¹ Urbal 6. 2001. Óp. cit. Pág. 19

⁴³² Lieberherr, Françoise. “Introduction: Quelques Clés de Lecture”. *Cahier de la Coopération* N° 5. La pauvreté urbaine: Un défi mondial. École Polytechnique Fédérale de Lausanne. Lausanne. Diciembre de 2007. Pág. 7.

⁴³³ Ídem

⁴³⁴ Ministerio de Medio Ambiente. 2007. Óp. cit. Pág. 151

la obtención de diagnósticos integrados como línea base para la formulación de políticas integradas con el fin de planificar de manera ordenada y sistémica el territorio y las actividades que en él se desarrollan, y para ello, es indispensable contar con la participación de los diferentes actores presentes en la ciudad; al respecto, el *Libro Verde de medio ambiente urbano* sostiene: “Colocar la participación en un lugar central de la gestión local es una alternativa de futuro frente a las formas tradicionales de implementación de políticas públicas, y supone un modelo de gestión que apuesta por incrementar los niveles de democracia participativa.”⁴³⁵

4.7.1 Algunas Definiciones

Según la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), La Gestión Ambiental “...consiste en conducir y manejar el medio ambiente en relación con los elementos y procesos que lo forman y con las actividades que lo afectan.”⁴³⁶

Por su parte, Pino (2001), sostiene que la Gestión Ambiental debe ser abordada desde una perspectiva holística ya que en ella confluyen la incertidumbre y la complejidad propias de la esfera de las decisiones político – administrativas; para tal fin Pino manifiesta la necesidad de recurrir a la TGS y a la Ciencia Posnormal como herramientas conceptuales que orienten la gestión.

En este contexto, la misma autora acude a Ortega y Rodríguez (1994), para definir Gestión Ambiental como el “...conjunto de actuaciones y disposiciones necesarias para lograr el mantenimiento de un capital ambiental suficiente para que la calidad de vida de las personas y el patrimonio natural sean lo más elevados posible, todo dentro del complejo sistema de relaciones económicas y sociales que condicionan ese objetivo”.

La Gestión Ambiental es definida por Fernández (1996) como sigue:

*“...es el conjunto de acciones adelantadas tanto por las distintas instancias e instituciones del Estado, como por parte de los actores pertenecientes a la sociedad civil, que tienen como objetivo evaluar en un momento y en un espacio determinados, un conjunto de factores y de interacciones entre el medio ambiente con “cualidades urbanas”⁴³⁷ y los actores que se relacionan o aspiran relacionarse con él, con el propósito de concertar, adoptar y ejecutar decisiones con efectos de corto, mediano y largo plazo, encaminadas a mejorar la calidad de vida de los diferentes actores y lograr la sostenibilidad de las ciudades y de los procesos mismos que allí y desde allí se desarrollan.”*⁴³⁸

⁴³⁵ Ministerio de Medio Ambiente. 2007. Óp. cit. Pág. 155

⁴³⁶ CONAMA. 1998. Óp. cit. Pág. 36

⁴³⁷ “como cualidades urbanas se consideran los procesos ligados a la concentración urbana, a la dinámica migratoria rural/urbano y a las transformaciones de la estructura, organización y funciones sociales ligadas al despliegue de los procesos de urbanización”

⁴³⁸ Fernández, Roberto. Teoría y metodología de la gestión del desarrollo urbano. Volumen 2. Universidad de Mar del Plata. Argentina.1996.

Para la CEPAL, el concepto de Gestión Urbana se diferencia del de planificación, al incluir en la gestión aspectos tales como una mayor responsabilidad de la institución, en este caso municipal, en la activación, promoción y fortalecimiento del desarrollo económico local. Mayor responsabilidad significa un cambio del concepto de gasto social por uno de inversión social, una mayor autonomía en la definición de políticas y proyectos; y una generación de una mayor capacidad para el acopio y administración de recursos financieros nuevos. Además, incluye dentro de estas acciones la participación de la comunidad organizada y del sector privado como actores claves.

La definición de gestión ambiental urbana adoptada para efectos de esta investigación, es la siguiente:

“...acción conjunta entre el Estado y los actores sociales, que se articula con la gestión territorial, las políticas ambientales y las políticas o planes sectoriales que tienen relación o afectan el medio ambiente en el ámbito urbano regional. Esta gestión, demanda el uso selectivo y combinado de herramientas jurídicas, de planeación, técnicas, económicas, financieras y administrativas para lograr la protección y funcionamiento de los ecosistemas y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, dentro de un marco de ciudad sostenible.”⁴³⁹

La Gestión Ambiental Urbana tiene como objetivo asegurar el mayor grado de ajuste entre las ofertas del medio biofísico y las demandas de la organización social; lo que implica que la Gestión Ambiental Urbana debe estar ligada a los procesos de descentralización que permiten una mayor cercanía de la comunidad a la toma de decisiones y una mayor transparencia de la misma gestión. En consecuencia, “la gestión ambiental urbana necesita profundizar los procesos de democratización, develar y respetar las peculiaridades culturales y promover formas instrumentales para que dicha democratización y reidentificación cultural se puedan afianzar.”⁴⁴⁰

Para Fernández (2000), la tarea de la gestión ambiental, es afrontar los problemas ambientales (diagnosticarlos, establecer sus relaciones de causa-efecto y mitigarlos) y para ello, según el autor, la GA cuenta con instrumentos que le permiten atender las cuestiones ambientales locales y a la vez hacer frente a la globalización.

Una Gestión Ambiental Urbana eficaz es, entonces, aquella que se fije modelos que impliquen racionalidad ambiental con productividad económica y equidad social y será eficiente en la medida en la que esté “basada en la disponibilidad de recursos humanos, financieros y materiales y un gobierno imaginativo, respetado por su representación de ciudadanía y con poder efectivo de acción.”⁴⁴¹

⁴³⁹ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Política de Gestión Ambiental Urbana. Bogotá. 2008. ISBN: 978-958-8491-14-1. Pág. 18

⁴⁴⁰ Programa Nacional de Estudios Ambientales Urbanos. Resumen, 1995. Óp.cit.

⁴⁴¹ CEPAL. LC/L.1117. Junio 1998. Óp. cit. Pág. 53

4.7.2 Desafíos

En 1997 Borja y Castells, en su libro *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, identificaban como principal desafío para la gestión urbana, la capacidad competitiva de las ciudades (en particular las de los países en desarrollo) en el contexto de la globalización informacional; en este contexto, la interrelación “demandas globales - carencias locales” se retroalimenta constantemente, obligando a las ciudades y a sus gobernantes a plantear mecanismos novedosos de planificación participativa, a través de los cuales los procesos de descentralización, competitividad, distribución equitativa de la riqueza y bienestar social se vieran fortalecidos.

El informe GEO 3 de 2002, plantea que el reto para las ciudades que quieren mejorar la gestión gubernamental esta en centrar sus esfuerzos en “...actividades tales como la promoción de procesos de participación, el establecimiento de asociaciones eficaces entre todos los actores de la sociedad civil, en particular los sectores privados y comunitarios, la garantía de una participación activa más eficaz por parte de los gobiernos locales, con mayor autonomía financiera y legislativa.”⁴⁴²

La UNFPA (2007), reconoce en su informe que la competitividad urbana en un mundo cada vez más globalizado, la pobreza y la baja calidad de vida en las ciudades de los países en desarrollo, siguen siendo problemas por resolver. Sin embargo, plantea que ahora el principal desafío que debe enfrentar la gestión ambiental urbana y con ella los políticos y planificadores de las ciudades en los países en desarrollo, radica en “...formular planes consistentes de expansión urbana, incluida la planificación respecto a la localización más viable cómo se ha de instalar y sufragar la infraestructura al servicio de la expansión prevista y cómo puede realizarse tal expansión con un mínimo de efectos sobre el medio ambiente”⁴⁴³, en otras palabras, la gestión ambiental urbana debe conciliar crecimiento económico, bienestar social y calidad ambiental, con el fin de lograr ciudades sostenibles.

Tanto el *Libro Verde* de Medio Ambiente Urbano como la *Estrategia de Medio Ambiente Urbano de España*, contemplan la necesidad de otorgar a la gestión urbana una dimensión estratégica que aúne criterios de sostenibilidad y de cohesión social; al respecto, la Estrategia propone, entre otras directrices, la de impulsar el cambio urbano para la sostenibilidad, a través de la participación, en los procesos de gestión urbana; desarrollar instrumentos de planificación urbana para la consecución de una estructura ambiental y de sostenibilidad definiendo políticas locales integradas, y “Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de la política urbana y ambiental, gestionando la información con criterios de accesibilidad y relevancia (...) para apoyar la toma de decisiones con una perspectiva estratégica y a largo plazo”⁴⁴⁴. Enfocado hacia este mismo objetivo, el Libro Verde propone como líneas de acción de la gestión ambiental urbana, las siguientes:

⁴⁴² UN. GEO 3. 2002. Óp. cit. Pág. 246

⁴⁴³ UNFPA. 2007. Óp. cit. Pág. 43.

⁴⁴⁴ Ministerio de Medio Ambiente. Estrategia de Medio Ambiente Urbano. Madrid. 2006. Pág. 35

- ✓ Definir una política estratégica de gestión urbana con criterios de sostenibilidad
- ✓ Generar una voluntad de transformación social a través de la participación
- ✓ Desarrollar instrumentos de planificación urbana para la consecución de una estrategia ambiental y de sostenibilidad:
- ✓ Definir políticas locales integrales.
- ✓ Concentrar esfuerzos en los espacios de proximidad
- ✓ Estimular la creación de ciudades complejas y compactas
- ✓ Promover la eficiencia para reducir el impacto ambiental de la ciudad
- ✓ Promover el desarrollo de instrumentos de gestión urbana en el plano social, económico y ambiental
- ✓ Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de la política ambiental
- ✓ Desarrollar un sistema de indicadores urbanos para medir y comparar
- ✓ Generar espacios para El aprendizaje, elemento clave para avanzar en la cultura de la sostenibilidad.

Para el caso de América Latina, el BID plantea que para hacer frente a los retos del medio ambiente urbano en la región, la gestión ambiental urbana deberá enfocar sus acciones hacia: el uso, ocupación del suelo y planificación del territorio, la disponibilidad y cobertura de infraestructura de agua y saneamiento, la recolección y disposición de residuos sólidos, control de la contaminación del aire, gestión de la movilidad y el fortalecimiento de la capacidad institucional

Por su parte Guimarães (2001), identifica los siguientes como los principales retos que debe afrontar la gestión ambiental en América Latina:

- El diseño de instrumentos efectivos y económicamente eficientes en el logro de las metas ambientales.
- El fortalecimiento de la capacidad de las autoridades ambientales, a pesar de la restricción fiscal.

Para dar respuesta a los anteriores desafíos Guimarães sugiere mayores asignaciones presupuestales y la exploración de opciones para la autofinanciación de los avances en gestión ambiental. Mientras que, en el libro *Los desafíos de un continente urbano*, Rojas sostiene que el buen desempeño de las ciudades en materia ambiental, "...dependerá del uso integrado y coordinado de una gran variedad de instrumentos que van desde una adecuada planificación del uso del suelo urbano hasta la implantación de incentivos para una buena administración de recursos de parte del sector público y privado."⁴⁴⁵

Repetti y Prélaz-Droux, investigadores del Swiss Federal Institute of Technology Lausanne y la EPFL, en el marco del proyecto titulado "Un Moniteur urbain comme support d'une gestion participative de la ville en développement" definen la gestión urbana como un proceso complejo que

⁴⁴⁵ Rojas, Eduardo. 2004. Óp. cit. Pág. 16.

necesita una base de información consecuente y una gran coordinación entre los actores que conforman la ciudad.”⁴⁴⁶ Según los autores, “en los países en vía de desarrollo, esta gestión se torna más difícil todavía porque carecen de medios financieros y de competencias técnicas”⁴⁴⁷

4.7.3 Supuestos

Los procesos implícitos en la puesta en marcha y ajuste de la gestión urbana se inscriben necesariamente en esquemas y procesos de descentralización que ratifican la gobernabilidad democrática y la construcción de ciudadanía, esto como punto de partida para la acertada y concertada construcción colectiva de ciudad, así lo ratifica el *Libro verde de medio ambiente urbano*, en el cual se plantea la necesidad tanto de una mayor descentralización del Estado como la de desarrollar nuevas formas de gestión de los problemas basadas en una mayor corresponsabilidad.

Descentralización:

La reforma del Estado, cuyo origen se halla en dos “grandes fuerzas”: la necesidad de convertir al Estado en “regulador” y la necesidad de asegurar para la sociedad civil un papel protagónico en la escena política de los Estados, debería ayudar a consolidar los procesos de descentralización con el fin de apuntalar la gobernabilidad, particularmente en el nivel local. Así mismo, es de esperarse que la descentralización sea capaz de generar nuevos modelos de gestión pública más eficientes (Boisier, 1995), con el fin de ganar en competitividad en los diferentes niveles territoriales:

*“Se necesita una nueva cultura de la gestión para ganar la batalla de la competitividad. Sólo nuevos valores culturales podrán garantizar el enraizamiento del respeto a los derechos humanos, a las identidades y al medio ambiente, como actitud socialmente consensuada. Se demanda una nueva cultura de gobierno, que vea en la eliminación de la pobreza un requerimiento ético, una necesidad social, un objetivo político, una convivencia económica y una política de Estado”*⁴⁴⁸

La competitividad sistémica, como se dijo en páginas anteriores, representa para las ciudades el principal desafío para el logro de la sostenibilidad en el contexto de la globalización, por tal razón, en el marco de los procesos de descentralización, la gestión ambiental urbana deberá jugar un papel decisivo en la valoración del capital social basado en conocimiento.

⁴⁴⁶ Repetti, Alexandre y Prélaz-Droux, R. Un Moniteur urbain comme support d'une gestion participative de la ville en développement. Proyecto de investigación. Laussane.

⁴⁴⁷ “La gestion urbaine est un processus complexe qui nécessite une base d'information conséquente et une grande coordination entre les acteurs qui font la ville. Dans les pays en voie de développement, cette gestion est rendue plus difficile encore par le manque de moyens financiers et de compétences techniques.”

⁴⁴⁸ Boisier, Sergio. “La modernización del Estado. Una mirada desde las regiones”. *Nueva Sociedad*. N° 139. Septiembre- Octubre. 1995. ISSN: 0251-3552. Págs. 38-50.

Interdisciplinariedad:

Para Edgar Morín, el conocimiento solo se aproxima a la realidad de los problemas cuando este supera las miradas monodisciplinarias; en varios de sus textos Morín, invita a la *formación de disciplinas híbridas*. Según este autor (citado por Guillot, 1999), “El reino de los expertos, es decir, técnicos especialistas que tratan problemas recortados y que olvidan los grandes problemas, porque los grandes problemas, son transversales, son transnacionales, son pluridimensionales, son transdisciplinarios, y en nuestra época de universalización, son planetarios (...) Sólo la interdisciplinariedad permite tener en cuenta esta dimensión plural...”⁴⁴⁹

Un elemento determinante en el enfoque conceptual de la Gestión Ambiental moderna es la necesidad de un trabajo interdisciplinario. “Hoy ya no es posible que un solo profesional esté en condiciones de resolver adecuadamente un problema ambiental de mediana envergadura. Será el concurso de varias disciplinas el que -con su visión especializada pero a la vez integrada- permita entender el problema e imaginar las soluciones”⁴⁵⁰.

Abordar la problemática ambiental desde la interdisciplinariedad permite alcanzar una visión sistémica y un pensamiento holístico de los procesos históricos, económicos, sociales y políticos que la han generado, así como de los procesos ecológicos, tecnológicos y culturales que permitirían un aprovechamiento productivo y sustentable de los recursos.

Autrement dit, si l'histoire officielle de la science est celle de la disciplinarité, une autre histoire, qui lui est liée et inséparable, est celle des “inter-trans-poly disciplinarités”
Morín

Interinstitucionalidad:

Para la CEPAL (1994), la gestión ambiental en el municipio debe ser integrada e integradora y debe “contemplar, integradamente, el ámbito de la gestión que realizan las comunidades en su entorno particular, el ámbito de aquella que realizan los empresarios al interior de sus industrias y en sus alrededores inmediatos, el ámbito de la gestión que hacen los organismos públicos al interior del territorio municipal...”

El punto de partida obligado para la organización de un sistema de gestión ambiental urbana es su necesario carácter interinstitucional e intersectorial, derivado de la propia complejidad de los grandes asentamientos humanos concentrados. Como lo señala Augusto Ángel (1996), la ciudad es el artefacto cultural por excelencia y uno de sus rasgos más característicos es la complejidad. Consecuentemente, la gestión de la ciudad como un sistema complejo está siempre a cargo de un amplio número de actores que pertenecen tanto al ámbito del Estado como de la Sociedad Civil.

La gestión urbana, en general, es siempre de naturaleza esencialmente interinstitucional, pues las diferentes entidades estatales y organizaciones

⁴⁴⁹ Guillot, Philippe. “Edgar Morin, la transdisciplinarité... et nous”. *DEES* 115. 1999. Págs. 43 – 48. En: <http://www.edgarmorin.com/Portals/0/04304811.pdf>

⁴⁵⁰ CEPAL. 1994. Óp. cit.

sociales están obligadas a coordinar sus acciones si se quiere lograr el objetivo común de construir una ciudad sostenible. De otra manera, resultará muy difícil lograr que los centros urbanos “brinden a sus habitantes la posibilidad de satisfacer sus necesidades de vivienda y entorno cultural y social, sin imponer demandas excesivas sobre los recursos naturales y los ecosistemas que los sustentan”⁴⁵¹

Participación:

Un último elemento que puede ser considerado condición sine qua non de la gestión ambiental urbana es la participación activa de diversos actores o grupos de actores, públicos y privados, en los procesos de transformación de la ciudad. En este contexto el Libro Verde de Medio Ambiente Urbano (2007), propone trabajar sobre el fortalecimiento de una gestión urbana participativa que busque la sostenibilidad sin perder complejidad y cohesión social.

4.7.4 Actores

Los actores de la gestión ambiental urbana son o pueden ser, todos aquellos individuos jurídicos y/o naturales que de manera directa e indirecta establecen algún tipo de relación con la ciudad, es decir, la sociedad civil, las agremiaciones, el sector productivo y el gobierno local, regional y nacional, siendo decisiva su participación en los diferentes procesos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales que intentan dar respuesta a las necesidades y demandas de la ciudadanía.

Para Leff (1994)⁴⁵², la Gestión Ambiental requiere de la participación directa y democrática de la población en el manejo de los recursos productivos, la dialéctica social de tal proceso depende de la movilización y de la innovación cultural de los pueblos.

Según la CEPAL (1998)⁴⁵³, Los estudios realizados de los países de la Región, coinciden en que hay un creciente papel de la participación de la sociedad civil en la dinámica de construcción de la ciudad. La participación comunitaria en el gobierno de la ciudad empieza a ser aceptada como norma y no como una excepción y a ser considerada una parte natural de la vida urbana.

En síntesis, la participación activa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones es un componente indispensable para la consolidación de una gobernabilidad democrática en lo local, la forma más eficiente de contribuir a la Gestión Ambiental y el mejor acompañamiento a los administradores locales en la búsqueda del buen gobierno.

⁴⁵¹ Ministerio del Medio Ambiente. *Lineamientos preliminares para iniciar el proceso de consolidación de una política ambiental urbana*. Dirección General de Desarrollo Sostenible - Grupo de Gestión Ambiental Urbana. Santafé de Bogotá, 1999.

⁴⁵² Leff, E. 1994. Óp. cit.

⁴⁵³ CEPAL. 1998.

4.7.5 Instrumentos

Los instrumentos de la gestión ambiental son definidos como elementos "...fundamentales para que los actores del proceso de desarrollo sostenible conozcan y evalúen si el modelo de desarrollo económico adoptado por la administración vigente es o no sostenible..."⁴⁵⁴

Entre las principales dificultades con que cuentan los gobiernos locales en la administración, principalmente en las ciudades de países en desarrollo, están: la ausencia de personal cualificado y la disponibilidad de instrumentos de planificación y gestión adecuados a las características y posibilidades propias de la ciudad en cuestión, por tal motivo, los instrumentos de gestión con los que decida trabajar la administración se convierten en pieza clave del éxito o fracaso de la gestión de los gobiernos locales, esta afirmación aplica para las ciudades tanto del norte como del sur.

Rojas (2004), sostiene: "El desarrollo de marcos reguladores sólidos y de eficientes instrumentos de gestión ambiental desempeña un papel central en garantizar la sostenibilidad ambiental de las áreas urbanas al tiempo que se mejora su competitividad y productividad"⁴⁵⁵

A pesar de que la creación e implementación de los instrumentos para la gestión ambiental es relativamente nueva y las metodologías aun están en construcción, es necesario reconocer que estos ha tenido una rápida evolución en términos de su tipificación; hoy se trabaja con cuatro tipos básicos: económicos, técnicos, político-legales y sociales, a través de los cuales se busca otorgarle a la gestión urbana una dimensión estratégica que aúne criterios de sostenibilidad y de cohesión social.

4.7.6 Gestión Ambiental Urbana Y Gobernabilidad

Según Manteiga (2000), "El desarrollo de la política ambiental implica un largo proceso de toma de decisiones. Parte de una preocupación ambiental y acaba en la adopción de medidas encaminadas a paliar tendencias desfavorables."⁴⁵⁶

La preocupación ambiental a la que hace referencia Manteiga tiene su origen en la afectación de la comunidad por un problema o interacción de problemas tipificados como ambientales y es precisamente esa afectación la que motiva a la comunidad a buscar y formar parte de las soluciones. Es claro entonces que el proceso resolutorio de la problemática ambiental no está únicamente en manos del gobierno local, sino que demanda la participación activa de la comunidad.

En este escenario, la gestión ambiental urbana se convierte en el camino más viable y directo para la participación de los diferentes actores en procesos de

⁴⁵⁴ Pino, N. Eliana. 2001. Óp. cit. Pág. 45.

⁴⁵⁵ Rojas. 2004. Óp. cit. Pág. 52.

⁴⁵⁶ Manteiga, Lola. Los indicadores ambientales como instrumento para el desarrollo de la política ambiental y su integración en otras políticas. En: Estadística y Medio Ambiente. Instituto de Estadística de Andalucía. Sevilla. 2000. Págs. 75-87

control social, ordenamiento territorial y planificación y toma de decisiones, entre otros, gracias a los mecanismos establecidos por el marco institucional de la gestión ambiental. Según el BID, “Estos mecanismos ayudan al desarrollo de un marco de gobernabilidad transparente y equitativo para la gestión ambiental y en consecuencia, un marco de gobernabilidad adecuado puede facilitar el camino hacia el desarrollo urbano sostenible,”⁴⁵⁷ entendida la gobernabilidad como “...el modo en que una sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones logrando un entendimiento, acuerdo y acción mutuos.”⁴⁵⁸

La apertura de espacios para la participación e interacción entre el gobierno local y la sociedad civil para abordar adecuadamente la compleja y dinámica problemática ambiental urbana, dependerá en gran medida de “...la voluntad política de modificar la forma de intervención pública y la propia organización administrativa, en la línea estratégica, directora, evaluadora y cooperativa...”⁴⁵⁹ Lo anterior plantea para la administración pública un ineludible reto: responder a las nuevas tendencias del *management* público en el contexto de la gobernabilidad local.

⁴⁵⁷ BID. El Marco de la Gobernabilidad para la Gestión Ambiental Urbana. Óp. cit.

⁴⁵⁸ PNUD. Strategy Note on Governance for Human Development. 2000.

⁴⁵⁹ Urb-al. 2001. Óp. cit. Pág. 77

PARTE III: DE LOS EJES ESTRUCTURANTES DE LA INVESTIGACION

5. CAPITULO 5: DE LA GOUVERNANCE A LA GOBERNABILIDAD

5.1 INTRODUCCION

Según Ricardo Jiménez (2008), las raíces etimológicas de la palabra “gouvernance” pertenecen al griego (*kubernân*, Grecia clásica antigua), latino (*gubernare*, Edad Media) y francés e inglés (*governance*) del siglo XIV y en todos los casos hace referencia directa a la idea de gobierno. Por su parte Launay (2007), remonta el origen de la palabra “gouvernance” al siglo XV (sinónimo de *gouvernement*), siendo usada por Carlos de Orleáns para referirse al “arte de gobernar”.

La Comisión de las Comunidades Europeas, en *Gouvernance européenne - Un livre blanc* de 2001, se refiere al concepto de *gouvernance*⁴⁶⁰ como aquel que designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia, estos cinco principios buscan reforzar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

La *Stratégie Gouvernance de la Coopération Française* (2007), define la *gouvernance* como el “Art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l’intervention des multiples acteurs”⁴⁶¹, es decir, el arte de gobernar, la articulando la gestión de los asuntos públicos en los diferentes niveles territoriales, y regulando la participación de todos los actores dentro de la sociedad. Este enfoque francés va más allá de la cuestión de las instituciones y formas de gobierno. También incluye mecanismos de coordinación social que participan en la acción política. Se refiere al proceso de

⁴⁶⁰ “La notion de “gouvernance” désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l’exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l’ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l’efficacité et de la cohérence.”
Commission des Communautés Européennes. *Gouvernance européenne. Un livre blanc*. Bruselas. 2001. Pág. 8

⁴⁶¹ Ministère des Affaires étrangères. *Stratégie Gouvernance de la Coopération Française*. Paris. 2007. Pág. 4. Disponible en:
http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/publications_827/cooperation-internationale-developpement_3030/brochures-grand-public_3260/strategie-gouvernance-cooperation-francaise_16256/index.html

toma de decisiones entre todos los grupos sociales (gobierno, empresas, comunidades, asociaciones, etc.) y en todos los niveles territoriales.

La *Strategié* asegura que la *gouvernance* está en el corazón de la problemática del desarrollo y por ello “afecta todas las dimensiones: territorial (local a mundial), económica (público, privado o mixto), social (expresión de las necesidades de los usuarios a través de su participación), ambiental, política y cultural.”⁴⁶² Incluye también las cuestiones de seguridad y pobreza generadoras de desigualdades, conflictos y crisis. En este contexto, la *gouvernance* se refiere tanto a la creación de capacidades (humanas e institucionales) como a las interacciones entre los distintos ámbitos (social, económico, político, administrativo, etc), los diversos actores (estado, sociedad civil, sector privado) y los diferentes niveles territoriales (local, nacional, regional, mundial).

En cuanto a la *gouvernance*, el Convenio de Aarhus (art. 3.9), firmado por los países de la Unión Europea, reconoce que el público debe tener la posibilidad de participar en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente sin discriminación fundada sobre la ciudadanía, la nacionalidad o el domicilio⁴⁶³.

La palabra *gouvernance*, traducida al inglés como “governance” y al español como gobernanza por la Real Academia de la Lengua, resurge en 1937 con los estudios norteamericanos sobre “Corporate Governance” referidos a la eficiencia y rentabilidad de la empresa, siendo esta la “...primera vulgarización del concepto de gobernanza en su aplicación a la esfera privada.”⁴⁶⁴ Posteriormente, en 1973 en medio de la guerra fría, el vocablo *governance* es retomado por el sector público y traducida al español como “governabilidad”, utilizada en 1975 por Crozier, Huntington y Watanuki en el informe “The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comisión.” presentado a la Comisión Trilateral (Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea) en plena crisis del Estado del Bienestar y el tímido surgimiento de lo que hoy se conoce como globalización (Prats, 2001).

En la década de los años 80, con el fortalecimiento del modelo neoliberal, por parte del Consenso de Washington y la consecuente crisis de gobernanza (“una crisis esencialmente de la acción pública sustancialista y de “mandatos de autoridad”⁴⁶⁵), el término *governance* se posiciona, gracias al Banco Mundial, en la esfera política y económica internacional como “Un catálogo de herramientas “universales” capaces de responder a todas las situaciones,”⁴⁶⁶ generadas por la crisis de la política democrática del momento.

⁴⁶² Ministère des Affaires étrangères. 2007. *Op. cit.* Pág. 5

⁴⁶³ “...la possibilité de participer au processus décisionnel et a accès à la justice en matière d'environnement sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile”

⁴⁶⁴ Launay, Claire. *Ambigüedades y desafíos de la gobernanza en Colombia. Hacia una visión diferenciada del concepto.* 2007. Disponible en: www.institut-gouvernance.org/flag

⁴⁶⁵ Jacques Theys. “La Gouvernance, entre innovation et impuissance. Développement durable et territoires” [En línea]. *Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement Durable.* Puesto en línea el 01 noviembre 2003. Última fecha de consulta: el 22 de agosto de 2008. URL :

<http://developpementdurable.revues.org/index1523.html>

⁴⁶⁶ Idem.

El BM (1994), en el libro *The World Bank's. Experience* presenta la siguiente reseña del término governance:

“Governance era un término raramente usado en círculos del desarrollo hasta que fue empleado por el Banco Mundial en 1989 en el informe “África Sub-Sahariana: De crisis al crecimiento sostenible.” Más adelante, governance y desarrollo proporcionaron una definición específica relevante a los propósitos del banco: “la manera en la cual el poder se ejerce en la gerencia de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo.” El banco mundial ha identificado tres aspectos distintos de la governance: (i) la forma de régimen político; (ii) el proceso por el cual la autoridad es ejercida en la gerencia de los recursos económicos y sociales del país para el desarrollo; y (iii) la capacidad del gobierno de diseñar, formular, y ejecutar políticas y descargar funciones. El primer aspecto se juzga fuera del mandato del banco; así el foco del banco ha estado en los segundos y terceros aspectos. Otras instituciones de préstamo multilateral utilizan el término de la misma forma que el banco mundial, aunque el Banco Interamericano de Desarrollo hace énfasis especial en la modernización de la administración pública.”⁴⁶⁷ (Negrillas y traducción de la autora).

En 1989 el BM habla de la necesidad de mejores formas de gobierno e introduce el término “Good governance”, traducida al español como buena gobernanza o buen gobierno y entendida como “la capacidad del gobierno para gestionar eficazmente sus recursos, a fin de aplicar políticas pertinentes (Banco Mundial 1999).

En la década de los 90, ante el fracaso de las políticas de ajuste estructural del Banco Mundial, aparecen nuevas condiciones de ayuda al desarrollo por parte de las instituciones internacionales. Estos “nuevos criterios” de la banca internacional, generaron el comienzo de un debate que aun no termina. Algunos de estos cuestionamientos los presentan claramente Launay y Bolívar en varios de sus escritos: “la gobernanza lleva a un cuestionamiento del funcionamiento institucional, político y social (...) con el objetivo de mejorarlo, pero de acuerdo con criterios predeterminados que no siempre aplican o encuentran las condiciones materiales para ser llevados a cabo”⁴⁶⁸; “los países están sometidos a criterios de “buena gobernanza” que miden su consolidación democrática y cuyo cumplimiento es indispensable para solicitar créditos de ajuste estructural a las instituciones de Bretón Woods, o para solicitar la ayuda de la Unión Europea”⁴⁶⁹; “la versión de gobernanza propuesta por el Banco Mundial y las instituciones internacionales propenden a la imposición universal de normas políticas muy determinadas.

Desde esas perspectivas, gobernanza es sinónimo de democracia liberal o a veces de Estado de derecho. Sin embargo, las medidas de ajuste económico que se promueven como remedio técnico para lograr mayor

⁴⁶⁷ Banco Mundial. *The World Bank's. Experience*. Washington, D.C. 1994. ISBN: 0-8213-2804-2. Pág. XIV

⁴⁶⁸ Launay, Claire y Bolívar, Ingrid J. “Lenguajes políticos globales y desafíos de la gobernanza en Colombia”. *Controversia*. N° 188. CINEP, Fundación Centro de Investigación y Educación Popular. Bogotá. Julio. 2007.

⁴⁶⁹ Launay. 2007. Óp.cit. Pág. 3

gobernanza pueden precisamente amenazar la democracia”⁴⁷⁰; “El Banco Mundial habla de “buena gobernanza” restringiendo la gobernanza a una herramienta de evaluación de las capacidades técnicas de un gobierno y de su poder de producción económico. Su concepción de la gobernanza se limita entonces al análisis de un funcionamiento institucional y de sus resultados, sin tomar en cuenta, al parecer, otros factores humanos y sociales fundamentales.”⁴⁷¹

En el caso específico de América Latina, las ambigüedades generadas por el uso del término *governance* o gobernanza condujeron a la apropiación del concepto “governabilidad” como reafirmación de la singularidad de las situaciones de la región y crítica de las soluciones universales (Theys, 2003). El uso creciente del término en la Región ha llevado tanto a autores anglosajones (Bailey, John y Godson, Roy, entre otros), como a diferentes instituciones internacionales (FMI, BM, BID, NU, UE) a utilizar el término gobernanza (governability en inglés y *gouvernabilité* en francés).

Actualmente, tanto gobernanza como gobernanza, son dos conceptos ampliamente utilizados para describir una variedad de situaciones, relacionadas con la gestión política y administrativa de la sociedad y a las diversas modalidades de ejercicio del poder. Sin embargo, entidades como el Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), el Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) y el Institut de Recherche pour le Développement centran la diferencia en que la gobernanza concierne a las modalidades de poder y a la capacidad de las sociedades de perfeccionar sus instituciones democráticas y políticas (Consolidación de la democracia, Estado, lucha en contra de la corrupción, participación del ciudadano, condiciones para la estabilidad política, sistema electoral, etc.), mientras que la gobernanza estaría dedicada básicamente al mejoramiento de la eficiencia de las instituciones del Estado.⁴⁷²

El Institut de recherche et débat sur la gouvernance sostiene que los dos términos (gobernanza y gobernanza) se usan muy a menudo indistintamente en el ámbito de las ciencias sociales y de las relaciones internacionales pero que es importante diferenciar los dos conceptos, ya que “aunque son complementarios, no tienen el mismo significado” y se refieren a realidades distintas: ““Gobernanza” es la capacidad o habilidad de gobernar, que pone énfasis en el “orden”, la “estabilidad”, etc. Mientras esta “capacidad” radica en el hecho de que se pueda administrar ordenadamente algo, la Gobernanza

⁴⁷⁰ Launay y Bolívar. 2007. Óp.cit.

⁴⁷¹ Launay. 2007. Óp.cit. Pág. 4.

⁴⁷² Simposio Internacional sobre Gobernabilidad y Territorialidad. Cochabamba, Bolivia 19 y 20 septiembre de 2006: “La **gouvernabilité** relève plus des modalités du pouvoir et de la capacité des sociétés à perfectionner leurs institutions démocratiques et politiques (consolidation de la démocratie, État, lutte contre la corruption, participation du citoyen, conditions pour la stabilité politique, système électoral, etc.). La **gouvernance** serait dédiée à l’amélioration des performances de ces institutions...”

refiere a “procesos” de interacciones y actores diversos, y considera el resultado del proceso.”⁴⁷³

Por su parte, Santos Zabala (2008), sostiene que la diferencia entre gobernanza y gobernabilidad está basada en “...la divergencia entre las reglas del juego y las capacidades que estas confieren a los actores de política pública.”⁴⁷⁴

A juicio de Prats (2001), es tan generalizado el uso actual del concepto de “gobernabilidad” que “resulta indispensable reflexionar sobre el sentido de la idea que está detrás, sus diferencias con la idea de “gobernanza” (referencias a los conceptos de *governability* y *governance*) y su relación con los problemas del desarrollo y los procesos políticos que lo acompañan.”⁴⁷⁵

En el artículo *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano*, Prats, al referirse a las razones del uso creciente del término gobernabilidad cita la siguiente:

*“...los grandes cambios registrados en el mundo durante los últimos 25 años plantean cuestiones que ya no pueden calificarse de mejor gobierno, administración o gestión pública. Lo que está en juego en muchos países (y en muchos sistemas sociales) no es el buen gobierno sino la gobernabilidad misma. El riesgo ya no es el mal gobierno sino la ingobernabilidad y la amenaza que conlleva de anomía y desintegración social. El fantasma de la ingobernabilidad no evoca sólo la regresión autoritaria o la pérdida de eficacia y eficiencia sino el estado de naturaleza aludido en el Leviatán de Hobbes en 1651 en el cual la vida humana sin un estado efectivo capaz de preservar el orden es “solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta...”*⁴⁷⁶

Otra razón planteada por Prats es “...el reconocimiento desde la teoría de la gestión pública de que en sociedades de alta complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia, la eficacia y eficiencia de la gestión ya no depende sólo de la acción de gobierno o gobernación (governing) sino de la capacidad para la creación y gestión de redes de actores, de cuya calidad depende la gobernabilidad”⁴⁷⁷

Para el caso específico de América Latina, el autor sostiene:

“...en América Latina aparece un nuevo uso de la palabra “gobernabilidad”: se trata de que la transición a la democracia y la democracia misma sean “gobernables” tanto para evitar la regresión al autoritarismo como para avanzar

⁴⁷³ Institut de recherche et débat sur la gouvernance IRG / FLAG. *Gobernanza y gobernabilidad. Breves referencias para distinguir los dos conceptos*. Disponible en : www.institut-gouvernance.org

⁴⁷⁴ Santos Z, José. *Hacia una nueva gobernabilidad local en América Latina*. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires- Argentina. 4 al 7 de noviembre. 2008

⁴⁷⁵ Prats i Català, Joan. “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 10. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona. 2001. págs. 103-148

⁴⁷⁶ Prats. 2001. Óp. cit. Pág. 109.

⁴⁷⁷ Prats. 2001. Óp. cit. Págs. 115 – 116.

*y consolidar la democracia mejorando su desempeño económico, social y democrático. La inquietud por la gobernabilidad subyace a toda la práctica política y a la reflexión politológica sobre la transición a la democracia.*⁴⁷⁸

Hoy puede decirse que el concepto de gobernabilidad ha trascendido el campo político y se extrapola al campo económico, social, ambiental y urbano, entre otros.

Pese a las diferencias entre los conceptos “gobernanza” y “gobernabilidad”, es necesario reconocer que ambos se vinculan a través del análisis sistémico aplicado a la gestión de los sistemas políticos:

*“Este tema es polémico: la perspectiva funcionalista, “cibernética”, y aparentemente apolítica de la gobernanza, simbolizada en la gestión pública y defendida por las grandes figuras de la ciencia política americana como Karl Deutsch, David Easton, se opone a una visión más histórica y más ideológica de “gubernamentalidad”, cuyo mejor representante es probablemente el filósofo francés Michel Foucault.”*⁴⁷⁹

En palabras de Theys (2003), Karl Deutsch desempeñó un importante papel al establecer la relación entre cibernética y gobernanza/gobernabilidad, identificando esta última como “un conjunto funcional de instrumentos de control y dirección que permiten al sistema político adaptarse a su entorno, (...) si hay disfunción del sistema político, es porque no es ya capaz de descifrar o de recoger la información esencial, o porque hay una divergencia que crece entre la interdependencia de los protagonistas y el intercambio de información.”⁴⁸⁰

En esta misma línea de encuentros entre los dos conceptos Fontaine (2005), plantea que es necesario entender la gobernanza como sistema y la gobernabilidad como proceso, por tanto “la gobernabilidad se articula con la gobernanza o sistema institucional que enmarca la acción de los actores sociales, y la acción de gobernar, que incluye la política, las políticas públicas y la administración pública.”⁴⁸¹

Vista la governance/gobernanza como sistema, esta se muestra como “una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de la construcción del orden social.”⁴⁸² Esta mirada de la governance/gobernanza surgió en un contexto particular en el que la crisis del estado de bienestar, la globalización económica y la conformación de la Unión Europea evidenciaban los límites del paradigma de *governance política*⁴⁸³, obligando a la ciencia política a trascender la acción de la

⁴⁷⁸ Prats. 2001. Óp. cit. Pág. 106.

⁴⁷⁹ Theys. 2003. Óp. cit.

⁴⁸⁰ Ídem.

⁴⁸¹ Fontaine, Guillaume. “Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza”. *Integración, equidad y desarrollo*. FLACSO. 2005. Págs. 131-148

⁴⁸² Mayntz, Renate. “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”. *Instituciones y Desarrollo*. N° 7. Noviembre 2000. Págs. 35 – 51.

⁴⁸³ Para ampliar sobre el punto, consultar Mayntz, 2000.

governance/gobernanza de la esfera nacional a la supranacional/global y a confirmar en el nivel local la acción de la gobernabilidad.

Esta profunda diferencia entre los dos términos es confirmada, entre otros, por Held y McGrew, 2003 (citados por Concepción, 2005) y Vargas (2005): los primeros autores, se refieren a la **gobernanza global** como “un sistema de múltiples niveles, de múltiples dimensiones, y de múltiples actores en el que las instituciones y la política tienen mucho que decir respecto a la determinación de los resultados de las medidas políticas globales, es decir respecto de quién obtiene qué.”⁴⁸⁴ Según estos autores, existen dos visiones distintas del mismo concepto: las de los globalistas y la de los escépticos:

“Los primeros, desde una posición institucionalista, lejos de abolir la globalización por su falta de transparencia y control, eficacia y legitimidad de la gobernanza global defienden su democratización. Los segundos, los escépticos enfatizan las realidades de la política de poder o el capitalismo monopolista globalizado, aceptan algunos avances en derecho internacional pero no creen que se haya producido una gobernanza global por parte de las instituciones globales y agencia de la sociedad civil transnacional y mucho menos que determinen la dirección de los asuntos mundiales.”⁴⁸⁵

Es tan claro el carácter global de la governance/gobernanza que, a ella, se le ha confiado la promoción de dos principios fundamentales: el desarrollo sostenible y la democracia.

De hecho, hay autores que como Theys (2003), utilizan el término “gobernanza medioambiental” para referirse a una nueva forma de gobernanza, cuyo desarrollo se puede explicar a partir de, por lo menos, tres razones:

1. Por la naturaleza compleja y conflictual de los problemas en cuestión: problemas de factores externos, gestión de riesgos o utilización de recursos comunes que van del nivel local al global.
2. Porque el propio medio ambiente es portador de valores favorables a la democracia, a la descentralización, a la transparencia y en consecuencia a formas de acción pública que conceden un amplio lugar a la sociedad civil.
3. Porque las políticas medioambientales han servido para superar las debilidades de la gobernanza o su déficit de legitimidad, y en particular de reaccionar a las críticas de ineficacia o autoritarismo.

Esta nueva “gobernanza medioambiental” a la que se refiere Theys en su artículo, cubre cuatro dimensiones o realidades diferentes (ver Tabla 19):

- Preocupación evidente de relegitimación y de modernización de la acción pública - que pasa en primer lugar por mayor transparencia.
- Formas originales y múltiples de coordinación más transversales y menos jerárquicas de las acciones colectivas.
- Paso a formas más abiertas de racionalidad (reflexiva, procesal, etc.)

⁴⁸⁴ Concepción, Luis Enrique. 2005. Óp. cit. Pág. 19

⁴⁸⁵ Concepción, Luis Enrique. 2005. Óp. cit. Pág. 19

- Transferencia de poderes hacia la sociedad civil, las colectividades descentralizadas o instituciones autónomas (nacionales o internacionales).

Tabla 19. Las cuatro dimensiones de la gobernanza medioambiental

<p>1. Modernización de la acción pública, aumentar la legitimidad y la credibilidad.</p> <p>(Gestionar la confianza y la aceptabilidad)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforma del sector público • Transparencia • Evaluación, control, rendición de cuentas • Autoridades Independientes • Separación regulador/ operador • Consulta y debate público - democratización de los procesos • Implementación más eficaz (ejecución) 	<p>2. Desarrollar mecanismos de coordinación no autoritaria y regulación de la acción colectiva</p> <p>(Gestionar el pluralismo y movilización)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de contrato • Partenariado público-privado • Incentivos económicos (permisos negociables, impuestos, compensaciones) • Acuerdos voluntarios • Convenios y Protocolos flexibles ("acuerdos marco") • Políticas constitutivas • Autoridades reguladoras • Mecanismo de mediación • Integración y transversalización • Implementación de negocios • Las redes informales
<p>3. Extender la racionalidad reflexiva o de procedimiento</p> <p>(Gestionar la incertidumbre y complejidad)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Principio de precaución • Desarrollo Sostenible • Evaluación de riesgos, estudios de impacto, reflexividad • Cálculo económico y reformas contables • Acceso a la información, transparencia, trazabilidad, indicadores, auditorías. • Las conferencias de consenso • Pluralidad de conocimientos técnicos, autoridades independientes • Ciencia Postnormal • Deontología y comités de ética 	<p>4. Cambiar el poder</p> <p>(Manejar las relaciones de poder)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transferencias de soberanía (a las instituciones supranacionales) • Descentralización • Subsidiariedad activa • Derechos de propiedad • Normalización voluntaria (requisitos esenciales, autocertificación) • Delegación al sector privado u O.N.G. • "Autogestión" de la propiedad pública por parte de las comunidades de usuarios • Instituciones de mutualización (agencias del agua)

Fuente: Traducida de Theys, 2003.

Todo lo anterior demuestra que para avanzar hacia modelos más sostenibles, es necesario trabajar sobre las capacidades de acciones colectivas públicas, sociales y privadas; para ello es necesario, como recomienda el iig, impulsar tanto el diseño como la implementación de “sistemas de gobernanza” para el desarrollo sostenible, utilizando como estrategias la democratización de la información, los instrumentos innovadores de políticas públicas, las redes de actores y las TICs.

De otro lado, Vargas (2005), sostiene que las políticas públicas, diseñadas con base en los principios de equidad, accesibilidad y participación horizontal y

multisectorial que intentan la cohesión social, conforman el componente principal de la gobernabilidad local: “El capital social se vincula las formas de cohesión e identificación social con las formas de gobierno. La capacidad de respuesta de los gobiernos locales está asociada a las capacidades de formulación e implantación de políticas públicas que promuevan el desarrollo económico mediante un incremento de las contribuciones de las actividades económicas, políticas y sociales.”⁴⁸⁶

Es precisamente en el territorio, en lo local, en donde la gobernabilidad democrática se concreta a través de los procesos de toma de decisiones y de resolución de conflictos entre los diversos actores económicos, políticos y sociales con base en un sistema de reglas y procedimientos (Vargas, 2005). En otras palabras, la interacción entre los diferentes actores proporciona al gobierno la capacidad de transformar las necesidades en políticas públicas. La capacidad del gobierno se reflejará en “...la calidad de las políticas públicas, medida a través de estabilidad, adaptabilidad, coherencia, coordinación, eficiencia.”⁴⁸⁷

5.2 GOBERNABILIDAD

En términos generales, la gobernabilidad hace referencia al manejo que las autoridades hacen de la institucionalidad estatal y de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado para satisfacer las demandas ciudadanas y lograr los grandes propósitos del gobierno.

Para Tomassini (1992), la gobernabilidad debe ser entendida como “la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil, y la interacción entre esta última y el Estado, para alcanzar el desarrollo económico”⁴⁸⁸.

Boisier (1995), en su artículo *La modernización del Estado. Una mirada desde las regiones*, relaciona de manera clara los conceptos democracia, eficiencia del Estado y legitimidad como requisitos indispensables de la gobernabilidad:

“La gobernabilidad es enfocada en términos de la capacidad técnica y la consistencia moral de los equipos gobernantes (...) Es fundamental para la democracia que la eficiencia vaya de la mano con la legitimidad, que la población se reconozca en sus autoridades. Se requiere una nueva cultura política, proclive a los consensos, para consolidar el estado de derecho. Se necesita una nueva cultura de la gestión para ganar la batalla de la competitividad. Sólo nuevos valores culturales podrán garantizar el enraizamiento del respeto a los derechos humanos, a las identidades y al medio ambiente, como actitud socialmente consensuada.

⁴⁸⁶ Vargas, José. 2005. “Transformación de la gobernabilidad económica global. Problemas del Desarrollo”. *Revista Latinoamericana de economía*. Vol. 36 N° 142. Julio – septiembre 2005. Pág. 91.

⁴⁸⁷ Santos Z., José. 2008. Óp. cit. Pág. 3

⁴⁸⁸ Tomassini, Luciano. *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*. Editorial Bid. Santiago de Chile. 1992. Pág. 11

Mientras que para Camou (2001), los tres componentes básicos de la gobernabilidad son: eficacia, legitimidad y estabilidad. El autor relaciona la estabilidad con la gobernabilidad de la siguiente manera: “el sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, político, social y económico.”⁴⁸⁹

Por su parte Lieberherr (2002), sostiene que la gobernabilidad “apela a las reglas democráticas, a los procesos de decisión participativos, a una comprensión de los desafíos medioambientales en una visión de desarrollo local, global y de los sistemas de regulaciones.”⁴⁹⁰

Santos (2008), destaca tres variables conceptuales que, a su juicio, permiten definir la gobernabilidad (entendida como “capacidad de acción”): reglas del juego, soluciones a los asuntos públicos y conjunto de actores con diferentes atribuciones y recursos de acción. Así mismo, el autor asegura que el análisis de la gobernabilidad lleva implícita una connotación normativa: por un lado, se evidencian comportamientos institucionales no deseables que motivan cambios institucionales y por otro, “...al analizar la transformación de demandas en políticas, lo normativo de la gobernabilidad cae en el ámbito de los valores de los actores. Las respuestas a estos dos aspectos han estado presentes en dos ejes de la política pública: 1) estudio de la influencia de la transición democrática en la transformación de la agenda pública y, 2) el crecimiento y estabilidad como objetivo de las políticas públicas.”⁴⁹¹

Corroborando el planteamiento de Santos sobre los “comportamientos institucionales no deseables”, Miklos, Jiménez y Arroyo (2008), sostienen que es necesario trabajar en la modernización de los Estados para aumentar su capacidad operativa. Esta propuesta, basada en los planteamientos conceptuales de autores como Renate Mayntz y Niklas Luhman, entre otros, sostiene: “...algunos problemas de la gobernabilidad se generan por restricciones internas del sistema político-administrativo.”⁴⁹² Lo anterior como evidencia de la falta de “modernización” por parte del Estado, lo que le impide anticiparse a los problemas y “estar a la altura de las exigencias que se presentan en una sociedad en extremo compleja” en donde el riesgo y la incertidumbre están siempre presentes.

Se puede deducir de lo anterior que la conceptualización de la gobernabilidad ha sido el resultado de diferentes perspectivas teóricas, correspondientes a diferentes momentos históricos; este contexto dinámico se ha traducido en la dificultad para la formulación de una única definición de gobernabilidad. Así lo confirma Santos Zabala en el *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, cuando afirma: “...el concepto de gobernabilidad ha tenido diversos significados, situación derivada de la complejidad y amplitud de los sujetos de estudio que aborda, así como a la variedad de escuelas y teorías que la han conceptualizado; por ello,

⁴⁸⁹ Camou, Antonio. “Estudio preliminar”. *Los desafíos de la gobernabilidad*. FLACSO/IIS-UNAM/Plaza y Valdés. México. 2001. Pág. 35. ISBN 968-856-974-7

⁴⁹⁰ Lieberherr, Françoise. “¿Por ciudades sostenibles?”. *Urbanews*. N° 6. 2002. Pág. 1

⁴⁹¹ Santos Z, José. 2008. Óp. cit. Pág. 7

⁴⁹² Miklos, Jiménez y Arroyo. 2008. Óp. cit. Pág. 126

governabilidad es un concepto ambiguo, difuso y difícil de operacionalizar en variables analíticas.”⁴⁹³

A manera de síntesis, Chacón y Ortiz (2007), han elaborado una tabla (Ver Tabla 20) que muestra claramente las diferentes líneas de comprensión del concepto *governabilidad*. En ella, resumen los planteamientos realizados por los autores más reconocidos⁴⁹⁴ en el tema y los relacionan con el contexto histórico particular.

Tabla 20. Líneas de comprensión del concepto de gobernabilidad.

Primera corriente	Segunda corriente	Tercera corriente	Cuarta corriente
Hungtington, Crozier, Watanuki para la comisión trilateral. 70	O'donnell ² , Przeworski ³ . En el marco de la transición democrática	Banco Mundial y PNUD. ⁴	Mayntz ⁵ , Hérittier, Scharpf. En el marco de la construcción de la Unión Europea.
Governabilidad se entendía como la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas.	Governabilidad como el estado de un país que por un lado evita la regresión autoritaria y por otro permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. Subyace la idea de la mejora del desempeño económico y social reforzado y generador de la mejora política.	Governabilidad como sinónimo de gobernanza. Combinación de tres elementos: 1. Proceso y reglas de juego para alternar en el poder. 2. Capacidad de gobierno y políticas públicas. 3. Respeto de la ciudadanía y del Estado por las instituciones que regulan las relaciones.	Governabilidad se refiere a la legitimidad de fundada en la eficiencia del gobierno para el pueblo y una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red. Subyace la idea de diseño, formulación e implementación colectiva.
Conceptos clave			
Capacidad Vrs Desafíos sociales.	Expansión de derechos y oportunidades Vrs Autoritarismo.	Reglas del juego. (Procesos de elección y toma de decisiones) Legitimidad.(Valoración de los ciudadanos de sus instituciones) Resultados (eficacia y eficiencia)	Legitimidad por la eficiencia. Políticas públicas colectivas.

Fuente: Chacón y Ortiz, 2007.

⁴⁹³ Santos Z, José. 2008. Óp. cit. Pág. 1

⁴⁹⁴ Chacón y Ortiz (2007), referencian las siguientes fuentes: ¹Prats Joan. “Governabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”. *Instituciones y Desarrollo* IIGC, Vol. 10. 2001. ²O'Donnell, G. *Democracy and Bureaucratic Authoritarianism in Latin America*. Berkeley Institute of International Studies, 1979. ³Przeworski, A. “Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts”. *Constitucionalismo y Democracia*. FCE. 1999. ⁴Kauffman, D., Kraay, A. and Labatón-Zoido, P. “Aggregation Governance Indicators”. *Policy Research Working Paper 2195*, 2000. ⁵Renate Mayntz, “Nuevos desafíos de la teoría de la Governance”. *Instituciones y Desarrollo* 7. 2000.

En cuanto a la tercera corriente, los autores aclaran que conceptualizar la gobernabilidad como sinónimo de gobernanza, "...impide ahondar los nexos causales en tanto no distingue entre las variables dependientes (La gobernabilidad) e independientes (la gobernanza), lo que imposibilita el establecimiento de cualquier metodología clara sobre su estudio."⁴⁹⁵

5.2.1 Definición

La diversidad de definiciones da fe de la dificultad para el consenso entre las diferentes perspectivas teóricas:

Matus (1987), define gobernabilidad como "el conjunto de condiciones que hace posible el ejercicio del poder político y económico en una determinada sociedad"⁴⁹⁶

La definición que el PNUD hace de este término es la siguiente:

*"Gobernabilidad es el sistema de valores, políticas e instituciones por medio de las cuales una sociedad administra sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones dentro de y entre el estado, la sociedad civil y el sector privado. Es el modo en que una sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones logrando un entendimiento, acuerdo y acción mutuos. Comprende los mecanismos y procesos destinados a que los ciudadanos y grupos articulen sus intereses, arbitren sus diferencias y ejerciten sus derechos y obligaciones legales."*⁴⁹⁷

El BM define la gobernabilidad en términos de control y capacidad de gestión. En concordancia con esta institución, el Fondo Monetario Internacional presenta la siguiente definición:

*"...conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (accountability) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales."*⁴⁹⁸

Camou (2001), la define como "un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político

⁴⁹⁵ Chacón Douglas y Ortíz, Carmen. *Formación Política: Teoría y Práctica*. Volumen 7. Programa Valores Democráticos y Gerencia Política. Depto de Modernización del Estado y Gobernabilidad.

Organización de los Estados Americanos. 2007.

⁴⁹⁶ Matus, Carlos. "La gobernabilidad en un sistema social". *Diseños para el cambio*. Editorial Nueva Imagen. Caracas. 1987. Págs. 159-166.

⁴⁹⁷ PNUD. "Strategy Note on Governance for Human Development". *Indicadores de gobernabilidad. Guía del usuario*. 2ª edición. New York. Sd. 2000. Pág. 1

⁴⁹⁸ Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart y Zoido-Lobatón, Pablo. "La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción". *Finanzas & Desarrollo*. Volumen 37, Número 2. Junio de 2000. Pág.

(estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”.⁴⁹⁹ Uvalle (2006), amplía esta definición al referirse a la gobernabilidad como:

“...conjunto de capacidades que se acreditan para dar paso a la inclusión social y política, a las expectativas de la sociedad, al desarrollo de las capacidades individuales y públicas, al mejor desempeño de la economía de mercado, a la distribución equitativa de los bienes y servicios, al arreglo fundamental de los actores para asumir compromisos, al goce de las libertades civiles y políticas, a la adopción de las políticas públicas que combinan crecimiento con desarrollo y al reconocimiento de que existe una pluralidad creciente que reclama su derecho a estar presente en la agenda institucional.”⁵⁰⁰

Para Fontaine (2003), la gobernabilidad es “una manera de resolver problemas, susceptible de ser aprehendida a varios niveles de análisis: el marco institucional en el que se ejerce el poder político (las reglas de juego), el marco estatal en el que se elaboran las políticas públicas, los actores del juego político (elites político-administrativas), su manera de jugar y, finalmente, los problemas a los que tienen que responder...”⁵⁰¹

Prats (2003), en su artículo titulado *El concepto y el análisis de la gobernabilidad*, recurre a una “definición operativa” para presentar la gobernabilidad como “la capacidad de formular e implementar políticas, la formulación no es sino la condición necesaria de la gobernabilidad, pues sólo habrá gobernabilidad si existe implementación”⁵⁰², lo que, a juicio del autor, permite adoptar el enfoque de las capacidades elaborado por Sen al análisis de la gobernabilidad.

Kooiman (citado por Prats, 2001), define la gobernabilidad como “la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte.” Según Kooiman, *et al* (2008), desde el enfoque sistémico la gobernabilidad está continuamente cambiando en respuesta a factores externos e internos: “Lo que puede ser una alta gobernabilidad en un momento dado puede ser baja gobernabilidad en otro.

Del mismo modo, lo que puede ser un gobierno efectivo en un lugar puede ser inefectivo en otro. Las acciones de gobierno puede influenciar la gobernabilidad en su conjunto o en cualquiera de sus componentes.”⁵⁰³ Para los autores, el punto de partida para desarrollar el concepto de gobernabilidad es considerar el equilibrio entre tres grupos de variables que contribuyen a la gobernabilidad

⁴⁹⁹ Camou. 2001. Óp. cit. Pág. 36.

⁵⁰⁰ Uvalle, Ricardo. *Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado*. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala. 7 - 10 Noviembre. 2006. Pág. 3

⁵⁰¹ Fontaine, G. *El precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. FLACSO – Institut Français d’Études Andinos. Quito. 2003.

⁵⁰² Prats i Català, Joan. “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15. págs. 239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona. 2003. pág. 254

⁵⁰³ Kooiman, Jan. *et al*. “Interactive Governance and Governability: An Introduction”. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* Vol. 7. N° 1. 2008. Pág. 3

de las entidades sociales y los recursos naturales de que dependen: “sistema-a-ser gobernados”, “sistema de gobierno”, y “las interacciones de gobierno”.

Según Miklos, Jiménez y Arroyo (2008), gobernabilidad se entiende como “el equilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz.”⁵⁰⁴

A manera de síntesis, se presenta la definición que de gobernabilidad tiene el Programa GovernAsia, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID):

*“Es el atributo de los sistemas sociopolíticos (y por extensión económicos) caracterizados por su capacidad de formular e implementar decisiones públicas, es decir, de transformar las demandas o preferencias ciudadanas en políticas concretas. Así, se puede hablar de gobernabilidad cuando sus actores se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos y divergencias dentro de un marco institucional determinado (el sistema de gobernanza) dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.”*⁵⁰⁵

Como se dijo anteriormente, la aplicación del término *gobernabilidad* ha trascendido el ámbito meramente político; es por eso que hoy se hace indispensable, en el contexto de la sostenibilidad, analizar la *gobernabilidad urbana*, entendida por la UNFPA (2007), como la “conjunción de la responsabilidad gubernamental con la participación ciudadana. En general, se refiere a los procesos de alianza y concertación entre los gobiernos urbanos locales y otros organismos públicos con diferentes sectores de la sociedad civil para dar una respuesta eficaz a las necesidades locales de manera participativa, transparente y con rendición de cuentas.”⁵⁰⁶ Al respecto la UNFPA concluye: “Sin duda, la buena gobernabilidad será indispensable en nuestro futuro urbano, pero es preciso ampliar las prioridades y el horizonte de la planificación más allá de las necesidades *actuales*.”⁵⁰⁷

5.2.2 Supuestos Y Desafíos

Para desarrollar la democracia, tenemos que articular democracia local con nacional y global
Boaventura de Sousa Santos

La gobernabilidad se sustenta sobre tres supuestos claros e innegociables: descentralización, democracia participativa y participación ciudadana:

Descentralización: Es el proceso de transferir a las entidades territoriales la capacidad de establecer y ejecutar políticas públicas que respondan a su particular situación, es uno de los ejes de la modernización del Estado para dar

⁵⁰⁴ Miklos, Jiménez y Arroyo. 2008. Óp. cit. Pág. 121

⁵⁰⁵ GovernAsia. *Cómo definimos la gobernanza y la gobernabilidad*. 2008. Disponible en <http://www.casaasia.es/governasia/blog/?cat=6>

⁵⁰⁶ UNFPA. 2007. Óp. cit. Pág. 68

⁵⁰⁷ Ídem.

respuesta al reclamo social, conquistar un mayor acceso a las decisiones del gobierno, e incrementar la eficiencia de la administración. Es el arte del saber delegar.

Para Boisier (1995), es claro que la gobernabilidad y la descentralización, como propósitos de la modernización del Estado, no son independientes: “Es fácil apreciar que la dispersión del conflicto político que la descentralización permite, en comparación con su concentración en torno a la lucha por un único centro de poder (como suele ser la presidencia), es una contribución a la gobernabilidad. Es igualmente fácil apreciar también que la descentralización está condenada al fracaso y a una «vuelta a fojas cero» si no es capaz de generar un modelo de gestión pública más eficiente que aquel que es reemplazado.”⁵⁰⁸

Democracia: en ella, el pueblo no sólo elige a sus representantes por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las de sus representantes, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes han elegido.

No obstante, Prats (2001) sostiene que la existencia de la democracia no es condición suficiente para asegurar la efectividad de la gobernabilidad democrática: “La gobernabilidad democrática se dará sólo cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democracia.”⁵⁰⁹

En este sentido, Amartya Sen considera que la democracia no debe verse solo como un valor constitutivo e instrumental del desarrollo humano, sino que además debe ser un valor universal. Desde la perspectiva del desarrollo humano, Sen transforma el concepto de democracia en un metaconcepto:

“No debemos identificar democracia con gobierno de la mayoría. La democracia plantea exigencias complejas que ciertamente incluyen las elecciones y el respeto por sus resultados, pero que también comprenden el respeto por los “entitlements” legales y la garantía de la libre discusión y la distribución no censurada de noticias y comentarios. Las elecciones pueden ser un mecanismo deficiente si se producen sin que las diferentes partes puedan presentar sus pretensiones y argumentaciones respectivas o sin que el electorado disfrute la libertad para obtener información y considerar el posicionamiento de los protagonistas en contienda. La democracia es un sistema exigente y no sólo una condición mecánica (como la regla mayoritaria) tomada aisladamente”⁵¹⁰ (traducido por Prats, 2001).

“La diversidad es el gran tesoro de la democracia”
Edgar Morín

⁵⁰⁸ Boisier. 1995. Óp. cit. Págs. 5 - 6

⁵⁰⁹ Prats. 2001. Óp. cit. Pág. 133

⁵¹⁰ Sen, Amartya. “Democracy as a Universal Value”. *Journal of Democracy* 10,3. 1999. Pág. 4 – 5. ISSN: 1045-5736 (Citado por Prats, 2001).

Participación Ciudadana: Es una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos.

En los países en desarrollo la participación debe ser entendida como el proceso mediante el cual los grupos marginales son incorporados a la vida moderna y contribuyen de esa forma a la integración de la sociedad.

Teniendo en cuenta que los llamados sectores marginales se caracterizan básicamente por:

- No participar de los beneficios de la vida moderna
- No estar integrados al sistema, por lo tanto no ser agentes transformadores de la sociedad
- No ser receptores de bienes y servicios
- No contribuir a la toma de decisiones

Es claro que la vinculación de los grupos marginados a los procesos políticos de toma de decisiones ayudará a la consolidación de la gobernabilidad en la medida en que se amplían y legitiman los espacios de participación y las instituciones que la promueven.

Los supuestos anteriormente planteados contrastan en la realidad con algunos "factores emergentes"⁵¹¹ relacionados con la función gubernamental y que dificultan la capacidad de gobernar por parte del Ejecutivo; Tomassini y Armijo (2002), destacan, entre otros, los siguientes:

- La creciente cantidad y complejidad de los problemas internos y la mayor interrelación y entrelazamiento de los diversos problemas públicos, frente a la inadecuada preparación del gobierno.
- Una economía más abierta en un entorno externo cada vez más globalizado, competitivo, interdependiente e inestable.
- El surgimiento de una nueva cultura y valores ciudadanos, marcada por una mayor desconfianza y desencanto hacia los gobiernos, la política, los políticos y el sector público.
- La creciente demanda de la ciudadanía y los medios de comunicación por mayor transparencia y accountability en la acción y funcionamiento del sector público.
- Un sector público habituado a trabajar en forma sectorializada.
- Sistemas de control y auditoría engorrosos y lentos, basados excesivamente en la formalidad de los procedimientos, pero poco eficaces para prevenir la corrupción y el mal uso de los recursos fiscales.

⁵¹¹ Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela. *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafíos*. Universidad de Chile. Instituto de Asuntos Públicos. 2002. Págs. 475. ISBN: 9562824993

Todos estos factores listados por Tomassini y Armijo, dificultan la gobernabilidad, por lo tanto, deben interpretarse como los principales *desafíos* que enfrenta el Ejecutivo para realizar una “...gestión coherente del gobierno y el sector público, abordando en forma eficiente, oportuna y efectiva los principales problemas (...) asegurando el crecimiento económico y dando satisfacción a las expectativas y demandas de mayor bienestar y progreso para la mayoría de la población.”⁵¹²

Con relación a los desafíos de la gobernabilidad, puede citarse a Miklos, Jiménez y Arroyo (2008), quienes sostienen que es necesario trabajar en la modernización de los Estados para aumentar su capacidad operativa. Esta propuesta, basada en los planteamientos conceptuales de autores como Renate Mayntz y Niklas Luhman, entre otros, sostiene: “...algunos problemas de la gobernabilidad se generan por restricciones internas del sistema político-administrativo.”⁵¹³ Lo anterior como evidencia de la falta de “modernización” por parte del Estado, lo que le impide anticiparse a los problemas y “estar a la altura de las exigencias que se presentan en una sociedad en extremo compleja”⁵¹⁴ en donde el riesgo y la incertidumbre están siempre presentes.

5.2.3 La Gobernabilidad En El Contexto De La Globalización

Según el Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (iig), “La globalización está produciendo enormes cambios en las capacidades de acción de los actores, gubernamentales, privados y civiles, a lo largo del eje Local-Global”, lo que facilita –en teoría- la acción de la gobernabilidad a nivel local. Esto se confirma si tenemos en cuenta que la globalización, como promotora de la modernización del Estado, busca mayor transparencia en la administración pública y por ende, en la solución de los conflictos sociales, económicos y políticos de los Estados, lo cual, ayuda a consolidar la estructura de la gobernabilidad.

Pese a lo expuesto por el iig, diversos autores sostienen que la globalización ha lesionado profundamente la gobernabilidad al debilitar significativamente dos de sus pilares: la democracia y la participación.

Al respecto, Launay y Mouriès, investigadores del *Institut de recherche et débat sur la gouvernance*, sostienen: “En un contexto de globalización, de crecimiento de las interdependencias donde la democracia y la escena política siguen organizándose casi exclusivamente a escala nacional, la crisis de la democracia es profunda en el momento en que, ideológicamente, ésta se convirtió en la referencia universal obligada.”⁵¹⁵

⁵¹² Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela. 2002. Óp. cit.

⁵¹³ Miklos, Jiménez y Arroyo. 2008. Óp. cit. Pág. 126

⁵¹⁴ Ídem.

⁵¹⁵ Launay, Claire y Mouriès Thomas. *Le déphasage de la gouvernance actuelle*. Institut de recherche et débat sur la gouvernance. Disponible en : <http://www.institut-gouvernance.org/fr/axes/motcle-axes-3.html>

Esta crisis de la democracia a la que hacen referencia los autores se acentúa si se tiene en cuenta que la igualdad política es la clave de la democracia, por tanto, "...a mayor desigualdad en la distribución de la riqueza, la información, las armas y otros recursos políticos, mayor tensión entre la democracia y la gobernabilidad. De hecho, en estos casos la exigencia de gobernabilidad acabará debilitando o deteriorando las instituciones formales democráticas"⁵¹⁶, a la vez que la vulneración de la democracia impedirá garantizar los derechos sociales y políticos que brindan seguridad jurídica y social a los actores sociales y económicos, como lo asegura Concepción (2005).

Vargas (2005), sostiene que la globalización ha limitado las oportunidades de desarrollo de las economías más frágiles, debilitado y socavado las bases del poder de los Estados nacionales, aumentando las tensiones sociales y por tanto la ingobernabilidad de las sociedades.

Así mismo, Concepción (2005), afirma que la globalización ha tenido serios efectos sobre la gobernabilidad al dejar la tarea de la cohesión social a los estados nacionales y al mismo tiempo erosionar la capacidad de acción de estos estados, afectando severamente la democracia y la soberanía, sustento de la gobernabilidad, la igualdad social y la participación de la comunidad en la toma de decisiones; por tanto es necesario que el ordenamiento internacional sea respetuoso de la diversidad de los países dentro de los límites de la interdependencia.

En palabras del propio Joseph Stiglitz, dentro de los efectos negativos de la globalización se encuentran la amenaza a la identidad, a los valores culturales (elementos fundamentales para el logro de la participación en la gestión ambiental local, principalmente) y a la democracia: "La globalización, tal como ha sido defendida, a menudo parece sustituir la antiguas dictaduras de las elites nacionales por las nuevas dictaduras de las finanzas internacionales. A los países de hecho se les avisa que si no respetan determinadas condiciones, los mercados de capitales o el FMI se negarán a prestarles dinero"⁵¹⁷.

No existe duda de que medidas como las enunciadas anteriormente, atentan y coaccionan directamente la soberanía de los Estados limitándolos en sus acciones y decisiones sobre temas tan coyunturales como la inversión social. Estas medidas son constantes y de "severo cumplimiento" cuando se trata de países en desarrollo.

Por último, desde el esquema impuesto por la globalización, Vargas (2005), asegura que la gobernabilidad "...se logra mediante el desarrollo económico y social de los pueblos. De hecho, las sociedades local y regional son actores sociales para la promoción de un desarrollo más justo y equitativo" y concluye: "El desafío para una mejor gobernabilidad en un marco globalizador se centra en un sistema que logre el desarrollo integral del ser humano mediante la

⁵¹⁶ Prats. 2001. Óp. cit. Pág. 118.

⁵¹⁷ Stiglitz, Joseph. 2002. Óp. cit. Pág. 308

armonización de las metas macroeconómicas de crecimiento y de igualdad social.”⁵¹⁸

5.2.4 Gobernabilidad Local

“Democratizar la cultura, la información y la educación, es el eje estratégico de una gobernabilidad orientada a la consolidación democrática, a la construcción de modernas y más eficaces estructuras económicas y sociales, y a las reformas institucionales estructurales y organizativas que garanticen sociedades más justas, más libres, más solidarias”

Daniel H. Levine

Los desafíos para los gobiernos locales son cada día mayores dado que tienen que gestionar y velar por la inversión eficiente de los fondos, complacer las exigencias crecientes de la sociedad en lo relacionado con la democratización y socialización de la política y velar por el equilibrio ecológico, social, y económico de la ciudad y del entorno del que depende.

En la instalación de la III Reunión de la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), Edgardo Bilsky⁵¹⁹, al referirse a los actuales gobiernos locales, manifiesta que las crecientes responsabilidades de los gobiernos locales son cada día más importantes y diversas ya que deben brindar un servicio público cercano a la gente, son los garantes locales del respeto a la igualdad de los derechos ciudadanos y representan el interés general de la población en una ciudad o municipio. Además, se han convertido en uno de los principales actores del desarrollo económico y social. Por lo tanto, deberían poder garantizar la coherencia del desarrollo urbano a partir de la gestión global de sus territorios, es decir, tomando en cuenta diversos factores como equipamiento, servicios, ordenamiento equilibrado de barrios, acción social, lucha contra la pobreza, exclusión, etc.

Vargas (2005), en su artículo *Hacia un nuevo diseño de gobernabilidad glocal postnacional*⁵²⁰, asegura que tanto una mayor participación ciudadana como una mayor autonomía de los gobiernos locales son elementos imprescindibles para consolidar la gobernabilidad democrática⁵²¹, la cual se fortalece con el ejercicio autónomo de la autoridad para la formulación e implantación de sus propias políticas públicas como respuesta a las demandas de la ciudadanía.

Santos Zavala (2008), contempla la gobernabilidad en el nivel subnacional, como un resultado del proceso de reforma del Estado. El autor, refiriéndose principalmente a América Latina, resalta la participación de la comunidad en la

⁵¹⁸ Vargas, José. 2005. Óp. cit. Pág. 12.

⁵¹⁹ Representante de la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) para América Latina.

⁵²⁰ Vargas, José. 2005. Óp. cit. Págs. 93-94

⁵²¹ Según Vargas (2005), se refiere a “la cualidad de la sociedad que establece el conjunto de normas que estructuran las interrelaciones entre los diferentes actores estratégicos sociales y políticos y sus representantes, para regular los procesos de toma de decisiones así como los mecanismos para la resolución pacífica de conflictos.”

formulación de políticas públicas: "...la nueva gobernabilidad local ha impulsado al mercado y a las redes de política pública como formas de organización del gobierno local, generándose con ello un nuevo proceso de formulación de políticas públicas, sustentado en la participación ciudadana y caracterizado por la existencia de múltiples lógicas de acción..."

Con respecto a la relación globalización – gobernabilidad local, desde la perspectiva Latinoamericana, Ricardo García sostiene que la globalización se convierte en un inconveniente más para los gobiernos locales ya que es justamente "...en el ámbito local donde el proceso de desarrollo económico cobra vida, lo global y lo local se oponen precisamente en la percepción que hacen los ciudadanos del desarrollo."⁵²²

El retorno a la democracia vivido por la mayoría de los países de América Latina ha representado para el gobierno municipal la consolidación y fortalecimiento del poder local a través del proceso de descentralización que entrega autonomía a los municipios para realizar un gobierno más cercano a la sociedad y sobre todo con la posibilidad de incidir directamente sobre las prioridades y necesidades de la comunidad, y para la sociedad civil, la democracia representa la opción de intervenir en las decisiones que la afectan y el derecho a ejercer el control y vigilancia sobre la gestión de sus gobernantes y el cumplimiento de las funciones para las cuales fueron elegidos.

En síntesis, la gobernabilidad local debe ser entendida hoy, según el iig, esencialmente como gobernabilidad urbana, esto implica la necesidad de "generar las capacidades de formular estrategias compartidas de ciudad o ciudad-región y de implementarlas en entornos volubles y cambiantes" como lo son, las dinámicas de los centros urbanos.

5.2.5 Gobernabilidad En Grandes Ciudades

Oriol Nel-lo (2002), en su artículo *Las grandes ciudades en Europa y América Latina: dinámicas, retos y gobernación*, realiza una completa sinopsis de la relación globalización – gobernabilidad, aplicada a las grandes ciudades; dicho artículo sirve de punto de partida para este apartado.

Las grandes ciudades, en todo el mundo experimentan hoy constantes transformaciones cuyas consecuencias podrán ser positivas si dan respuestas a las necesidades: "... ser capaces de definir los proyectos colectivos y las políticas públicas necesarias para hacer frente a los retos que las transformaciones plantean..."⁵²³; para ello las ciudades deberán fortalecer la gobernabilidad con el fin de aplicar aquellos proyectos y gestionar estas políticas.

⁵²² García J. Ricardo. *Choque Entre la Gobernabilidad Global y Local: Viejos Retos, Nuevas Expectativas*. Disponible en:

<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=87>

⁵²³ Nel-lo, Oriol. "Las grandes ciudades en Europa y América Latina: dinámicas, retos y gobernación". *Actas del Seminario Internacional El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado*. Barcelona. Junio 4,5 y 6 de 2002. Págs. 457 – 472.

Las dinámicas de transformación, según Nel-lo (2002), están condicionadas principalmente por tres procesos intrínsecamente relacionados: la internacionalización de las economías urbanas, la metropolitanización y la especialización.

El primer proceso, caracterizado por ser generador de transformaciones políticas y tecnológicas, colapso de barreras espaciales y aumento de la movilidad de factores; este último, redundante en un aumento de la relevancia de los factores de localización, lo que a su vez deriva en un aumento de la competencia entre ciudades: “Esta competencia se dirige en función de dos elementos: la oferta urbana y la promoción urbana. (...) Las dinámicas de internacionalización –esto que usando en vocablo anglosajón se ha venido a denominar globalización- son, pues, las causantes de una gran presión sobre las políticas, sobre las características y la calidad de las áreas urbanas.”⁵²⁴

En cuanto al segundo proceso, es claro que la transformación morfológica de las ciudades está estrechamente relacionada con la posición que ocupa cada ciudad en la red de relaciones.

El tercer proceso, es decir la especialización funcional y social “conlleva a la progresiva separación de los usos sobre el espacio en función de su capacidad para licitar en el mercado del suelo y de la búsqueda de externalidades urbanas positivas.”⁵²⁵ Es pertinente recordar que la especialización espacial deviene en segregación social.

La globalización ha presionado cambios en los requerimientos de los modelos productivos de las ciudades, lo que las ha obligado a –en palabras de Nel-lo- fungir un papel de bisagra entre orden global y orden local, a producir infraestructura y servicios y a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Todas estas transformaciones han modificado la morfología, funcionalidad y forma de cohesión de las grandes ciudades. Los principales rasgos de estos cambios en las grandes ciudades europeas son: dispersión, expansión y especialización.

Los retos que enfrentan hoy las grandes ciudades en el contexto de la globalización son, a juicio de Nel-lo: Internacionalización, competitividad, sostenibilidad, solidaridad, funcionalidad y gobernabilidad

En lo que respecta a la gobernabilidad el autor plantea que la existencia de un sistema equilibrado y representativo de toma de decisiones colectivas como requisito imprescindible para hacer frente a los desafíos que deben enfrentar las grandes ciudades.

De cara a los retos antes mencionados, se hace necesario diseñar instrumentos para gestionar las grandes ciudades, para ello es indispensable – como aconseja Nel-lo- plantearse dos cuestiones relacionadas directamente

⁵²⁴ Nel-lo, Oriol. 2002. Óp. cit. Pág. 460

⁵²⁵ Nel-lo, Oriol. 2002. Óp. cit. Pág. 462

con la gobernabilidad urbana: la de la escala adecuada para la toma de decisiones y la de la forma de llevarlas a la práctica. La primera, se refiere a la delimitación de las áreas urbanas, la cual debe hacerse de "...modo normativo, y, por lo tanto, político". Mientras que la forma de organizar los instrumentos de toma de decisiones y de gestión para llevar adelante los proyectos está relacionada con la capacidad para coordinar servicios, ejecutar el planeamiento urbanístico y representar a los ciudadanos.

Cuando se trata de grandes ciudades o ciudades que cumplen a la vez con la función de ciudad capital (como es el caso de tres de las ciudades objeto de este estudio), el desafío de gobernar la ciudad es mayor, allí la escala de las acciones y las transformaciones es superior, los procesos propios de la ciudad son más complejos y los intereses y expectativas que están en juego en lo social, económico, político, ecológico y cultural son realmente preocupantes. En este sentido, Alicia Ziccardi registra en Urbared:

*"Gobernar estas ciudades con un mínimo de eficiencia en la gestión de su territorio y de sus servicios y hacerlo en democracia, supone lograr un equilibrio entre el gobierno central y el local, que permita que este último actúe con cierto grado de autonomía, sin perder de vista que en esa ciudad se localiza y se concentra el poder de la nación. Los desafíos para estos gobiernos locales son muchos puesto que deben crear una diferente sustentabilidad económica y ecológica a la vez que se construye una gobernabilidad democrática"*⁵²⁶.

En términos generales, puede decirse que las grandes ciudades, caracterizadas por ambientes turbulentos, dinámicos y de alta complejidad e incertidumbre, requieren de sistemas institucionales altamente flexibles que permitan formular, implementar y adaptar las reglas y procedimientos de acuerdo a los cambios del entorno, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la gobernabilidad, la cual está relacionada con "la capacidad de generar políticas, instituciones y arreglos sociales con impactos de las condiciones estructurales."⁵²⁷

En síntesis, la gobernabilidad en las grandes ciudades dependerá primordialmente del ejercicio de la gestión por parte de las instituciones del Estado (fundamentos, principios, técnicas, objetivos) y de los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas (enfoques, actores, recursos, objetivos), capaces de combinar "la preservación de la identidad local, para que nadie pierda la capacidad de expresarse y de hacerse oír"⁵²⁸ con las demandas del mundo globalizado (competitividad, eficiencia, eficacia) y las necesidades de la comunidad (sostenibilidad, inclusión y equidad).

⁵²⁶ Ziccardi Alicia. *Introducción al debate sobre: "El papel de los gobiernos locales en las políticas socioeconómicas"*. Disponible en: Pagina Web del Instituto del Conurbo, Universidad de General Sarmiento de Argentina y el Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de México: Urbared, en: www.urbared.ungs.edu.ar/download/documentos/intro%20AZ.doc.

⁵²⁷ Saldomando, Ángel. *La cooperación en gobernabilidad*. IIG. (Citado por Vargas, 2005. Pág. 81)

⁵²⁸ Nel-lo, Oriol. 2002. Óp. cit. Pág. 471

5.2.6 El Buen Gobierno

El BM, en su página oficial, bajo el título *What is governance?* presenta varias definiciones de good governance, correspondientes a diferentes instituciones internacionales:

Good governance:

UNDP: It is "... among other things participatory, transparent and accountable. It is also effective and equitable. And it promotes the rule of law."

OCDE: It "... encompasses the role of public authorities in establishing the environment in which economic operators function and in determining the distribution of benefits as well as the relationship between the ruler and the ruled."⁵²⁹

World Bank: It is "... epitomized by predictable, open and enlightened policy making; a bureaucracy imbued with a professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions; and a strong civil society participating in public affairs; and all behaving under the rule of law."⁵³⁰

El término original "good governance" surge de las instituciones internacionales (FMI y BM, principalmente), como una "iniciativa" encaminada al control de la corrupción administrativa en los gobiernos de sus países miembros, mediante el seguimiento y la vigilancia de la forma en que se ejerce el poder en lo que respecta a la administración de los recursos económicos y sociales de un país para fines del desarrollo.

Pese a las "buenas intenciones" de la good governance promovida por el FMI y el BM, son numerosos los sectores y los gobiernos que guardan dudas al respecto, no sólo sobre el concepto mismo sino también sobre las implicaciones de su aplicación, incluso hay quienes que, como Saldomando (2002), afirma:

"Los multilaterales (BM, FMI, OCDE) en la primera generación de políticas de gobernabilidad consideraron que el buen gobierno y la buena gobernabilidad, era aquel que lograba hacer pasar las reformas económicas liberales surgidas del consenso de Washington, en condiciones de estabilidad política. Los gobiernos eran premiados según su habilidad política y según la autoridad ejercida para mantener el ritmo de las reformas ni retroceder o ceder ante consideraciones como costo social, protesta u oposición."⁵³¹

En esta misma vía, Herrera opina que la "buena gobernanza" va en contravía de lo que sería el buen gobierno ya que "...lo que se pretende no es el aumento de la participación democrática de los individuos y de los pueblos en el proceso de decisiones, ni el respeto de su derecho al desarrollo, sino obligar a los

⁵²⁹ www.oecd.org

⁵³⁰ World Bank. 1994. Óp.cit.

⁵³¹ Saldomando, Ángel. *Medir la gobernabilidad ¿Quimera o instrumento de trabajo sobre qué?*. 2002. Pág. 2. Disponible en: <http://www.cinco.org.ni/archive/38.pdf>

Estados nacionales a desregularizar los mercados, es decir, a regularlos únicamente por las fuerzas del capital mundial dominante.” El autor sustenta, con suficiente fuerza argumentativa, su “desconfianza” en la ambigüedad conceptual que manejan las ya mencionadas instituciones internacionales alrededor del término “good governance”⁵³².

El mismo autor sostiene, además: “Las condiciones de la buena gobernanza serán buscadas en vano mientras no se supriman los obstáculos estructurales que impiden a la gran mayoría de los países del mundo ejercer su derecho al desarrollo y a la democracia”. Para Herrera, está claro que es necesario cambiar el actual modelo de desarrollo, solucionar el problema de la deuda externa, y controlar estrictamente las actividades de las transnacionales, origen de intercambios irregulares: “La insistencia del FMI en hablar de buena gobernanza, convertida en una de las palancas de la condicionalidad de la ayuda a los países del Sur y de los acuerdos de reducción de su deuda externa, pone en evidencia la politización creciente de sus intervenciones y la deriva de sus misiones más allá de lo que define su mandato”⁵³³.

En la necesidad de encontrar una definición de “buen gobierno” más “acorde” a las realidades de los países en desarrollo, la autora de esta investigación ha acogido para este trabajo, la definición propuesta por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en la “Reunión de Consulta Regional sobre la Reforma de los Bancos Multilaterales de Desarrollo”, celebrada en Washington D.C, el 21 de abril de 1996:

*“...“buen gobierno” se refiere específicamente a la dimensión económica y social de la gestión pública, en la cual se le atribuye al Estado una responsabilidad clave en la conducción general de la economía y en el desarrollo integral, sustentable y equitativo de la sociedad. En el mismo orden de ideas, se reconoce también que el sector público debe ser eficiente en sus políticas económicas y sociales, no sólo debido a su responsabilidad en la consolidación de la estabilidad democrática, sino también porque necesita legitimarse como interlocutor válido en materia de acceso a los recursos multilaterales, sin que ello signifique introducir condicionalidades de tipo político.”*⁵³⁴

El “deber ser” del buen gobierno puede ser entendido a partir del planteamiento de Vargas (2005), para quien el buen gobierno, esencia de la gobernabilidad democrática, se centra en los “...procesos de formulación y ejecución de políticas públicas creadoras y reguladoras de instituciones y mecanismos que permitan a los actores colectivos, acordar, negociar y asumir funciones de vigilancia de la esfera pública.”⁵³⁵ Según este autor, la nueva gestión pública

⁵³² Herrera, Rémy. *¿La buena gobernanza contra el buen gobierno?* C V G. Mayo. 2005.

Disponible en: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=804>

⁵³³ Herrera. 2005. Óp. cit.

⁵³⁴ SELA. “El “buen gobierno” y el fortalecimiento de la sociedad civil: Notas desde la Perspectiva de América Latina y el Caribe”. *Síntesis de los Debates*. Anexo II: Consideraciones complementarias sobre los elementos constitutivos del “buen gobierno” desde la perspectiva de América Latina y el Caribe. Washington D.C, 21 de abril de 1996. Pág. 5.

⁵³⁵ Vargas, José. 2005. Óp. cit. Pág. 94

“...requiere que los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas estén estrechamente vinculados a las capacidades del Estado...”⁵³⁶

5.2.7 ¿Cómo Medir El Buen Gobierno?

Medir “El buen gobierno” resulta un reto para la sociedad y para el mismo sector administrativo. Los diferentes organismos internacionales impulsores de la “buena gobernanza” han propuesto diversas baterías de indicadores para medir, lo que a su juicio consideran que es, la “eficiente acción administrativa de los gobiernos”.

La más reciente propuesta del BM está plasmada en “Governance Matters VIII” correspondiente al periodo 1996 - 2008, en el documento se muestra cómo se arman los seis indicadores agregados, estos “...se basan en 33 fuentes independientes de datos y en cientos de variables para captar las opiniones sobre la gestión de gobierno de decenas de miles de encuestados del hogar y la empresa, así como centenas de organizaciones no gubernamentales y expertos en sector público...” Las seis “dimensiones esenciales” en las que se agrupan estos indicadores son: representación y la rendición de cuentas, la estabilidad política y la ausencia de casos graves de violencia, la efectividad gubernamental, la calidad regulatoria, el estado de derecho y el control de la corrupción. Estos indicadores son los mismos que subyacen a los “principios de la buena gobernanza” adoptados por la Unión Europea y plasmados en el libro blanco de la gobernanza europea.

Frente a los indicadores utilizados por el BM para medir el buen gobierno, son muchos los autores que discrepan de ellos debido a que, a juicio de los expertos, dichos indicadores presentan serios problemas de forma y de fondo en su construcción. Corroborando lo anterior, Aart Kraay, economista principal en el Grupo de Investigaciones del Banco Mundial, afirma: “La medición de la gobernabilidad plantea dificultades, y no se tiene la certeza de que la información suministrada por los indicadores sea totalmente exacta”⁵³⁷

Por otro lado, Saldomando (2002), se cuestiona sobre qué es lo que se está midiendo en gobernabilidad y sostiene: “Dado el hecho que no existe consenso ni referencias empíricas establecidas sobre la gobernabilidad democrática y su monitoreo, los sentidos que se le den al concepto de “gobernabilidad eficaz o ineficaz” son claves.”⁵³⁸ Otra observación realizada por Saldomando, hace referencia a que esta “caja de herramientas” universalizante, propuesta por el BM, deja por fuera del análisis elementos tan importantes como: los contextos locales, los modos de regulación y la elección de las variables del enfoque adoptado.

Como si respondiera al interrogante planteado por Saldomando, el PNUD en la *Guía del usuario* de indicadores de gobernabilidad, sostiene que los

⁵³⁶ Ídem.

⁵³⁷ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPAINISH/0,,contentMDK:21053360~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>

⁵³⁸ Saldomando. 2002. Óp. cit. Pág. 5

indicadores de gobernabilidad pueden utilizarse para hacerle seguimiento y evaluación a los programas y proyectos de gobernabilidad así como para establecer puntos de referencia, objetivos y metas desde la perspectiva del desarrollo.”⁵³⁹

Es de anotar que los indicadores de gobernabilidad propuesto por el PNUD también han sido objeto de críticas. Girvan⁵⁴⁰, identifica tres tipos de problemas en estos indicadores: sesgo cultural y político⁵⁴¹, fuentes de información del PNUD y construcción de los indicadores numéricos (las puntuaciones máxima y mínima varían enormemente para los diferentes indicadores).

- Otra alternativa para “medir” el buen gobierno es a través del cumplimiento, por parte de los gobiernos, de las “siete normas de gobernanza urbana” propuestas por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos: equidad, seguridad, eficiencia, sustentabilidad, descentralización transparencia y gestión responsable (una gestión urbana transparente y abierta, y una ciudadanía vigilante de sus derechos) y compromiso cívico y ciudadano (ciudades que aseguren la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones son más gobernables).

Sin embargo, los mejores indicadores del “buen gobierno” son el nivel de gobernabilidad y la capacidad de gestión y de ejecución del programa de gobierno por parte de la administración local, así como el grado de satisfacción y el nivel de confianza de la sociedad (percepción social) en sus gobernantes y en las instituciones (Fleury, 2002). En éste punto, tanto la formulación de los indicadores de gestión de políticas, como su validación con los distintos actores presentes en la ciudad, serán de gran utilidad ya que permitirán a la comunidad saber cuánto han cumplido sus gobernantes de lo propuesto en los diferentes planes de gobierno y a los administradores locales conocer las fortalezas y debilidades de su gobierno, así como la opinión que tienen los ciudadanos de su gestión, además permitirán inferir si la ciudad marcha por el camino indicado para el logro de la sostenibilidad.

5.3 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP)

La gestión pública, debe ser entendida, según Metcalfe, como gestión a nivel “macro”, contraria a la gestión privada o “micro”. Según Prats (2001), “La gestión pública se refiere al cambio, no a nivel organizacional o micro (...), sino a nivel macro o estructural entendido como orientando la transición hacia un nuevo marco institucional (...) cambiar las reglas del juego (la “governance” o la

⁵³⁹ PNUD. sf. Óp. cit. Disponible en:

http://www.undp.org/oslocentre/docs07/Final_Spanish%2021.11.07.pdf

⁵⁴⁰ Girvan, Norman. *Problemas con los indicadores de gobernabilidad del PNUD*. Disponible en: <http://www.acs-aec.org/columna/index45.htm>

⁵⁴¹ Existe una suposición implícita de que los sistemas políticos multipartidistas del occidente son el ideal según el cual deben medirse todos los países. Por ende, la mayoría de los países de la OCDE obtienen una puntuación perfecta en los indicadores de Política, Libertades Civiles y Derechos Políticos.

estructura institucional) es un cambio de naturaleza diferente al que implica cambiar las estrategias de los actores individuales.”⁵⁴²

Origen

La gestión pública, inicialmente conocida como *management público*, tiene sus orígenes teóricos en el Reino Unido, sus desarrollos metodológicos en el mundo anglosajón y su “campo de experimentación” en todo el planeta. No obstante, algunos administrativos franceses *reclaman como originalmente galo el término management*”.⁵⁴³

Antecedentes

La gestión pública o *management público*, se presentó, durante la década de los setenta, como un “conjunto de doctrinas de aplicación general y universal caracterizado por rasgos de portabilidad y difusión, así como de neutralidad política. Esto significó por una parte, que sus principios y técnicas se presentaran como una respuesta válida para los problemas de la gestión pública en multitud de países.”⁵⁴⁴

En los años 80, con la mundialización de la economía y demás efectos de la globalización, la naturaleza y especificidad de muchos de los problemas públicos cambia, lo que “pondría de manifiesto la imposibilidad de encontrar soluciones *prêt-à-porter* en el sector privado. Como consecuencia, las organizaciones públicas deberían o bien adaptar sustancialmente las técnicas privadas o bien construir sus propios modelos.”⁵⁴⁵ El marcado interés del sector público por las técnicas del management “refleja las dificultades que encuentra la administración pública para adaptarse a la escala y complejidad de los problemas que le plantea la sociedad actual. Las nuevas circunstancias económicas, políticas y sociales ponen de manifiesto las limitaciones de las perspectivas tradicionales que han proporcionado a la administración sus modelos de conducta.”⁵⁴⁶

Es así como, en la década de los noventa, la gestión pública buscó elaborar nuevos conceptos y modelos de gobierno que modificaran los procesos de formulación de políticas, renovar los criterios utilizados para juzgar la eficacia de las políticas y transformar los patrones y procesos de responsabilidad pública (*Les Metcalfe, 1999*), lo que devino en la creación de la denominada Nueva Gestión Pública. Respecto a la gestión pública en los años noventa, Les Metcalfe, escribe en su artículo *La gestión pública: de la imitación a la innovación*:

⁵⁴² Prats. 2001. Óp. cit.

⁵⁴³ Guerrero, Omar. “Nuevos modelos de gestión pública”. *Revista Digital Universitaria*. Vol. 2 No. 3. 30 de Septiembre de 2001. UNAM. México. ISSN: 1607-6079. Disponible en: <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>

⁵⁴⁴ Jarquín, Edmundo y Losada i Marrodán, Carlos. “Aportes de las ciencias de gestión (management) a la reforma del estado”. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. BID. 1999. Washington D.C. ISBN: 1-886938-64-4. Pág. 16.

⁵⁴⁵ Jarquín, Edmundo y Losada i Marrodán, Carlos. 1999. Óp.cit. Pág.16

⁵⁴⁶ Ídem.

“Los valores básicos en torno a los cuales giró la reforma durante los años noventa se resumen en lo que ha venido a conocerse como “las tres E” economía, eficiencia, eficacia—, entendidas éstas como la erradicación del despilfarro, la racionalización de los servicios y la especificación de objetivos que orienten los recursos directamente hacia la resolución de los problemas. Desde ese punto de vista, la imitación de los métodos empresariales parece la respuesta más racional. En los años noventa, debido al ritmo del cambio y a la complejidad de las tareas que debe afrontar el Estado, la “triple E” no constituye ya una base suficiente para la reforma. Supone más bien un grado de estabilidad constitucional e institucional que no se puede dar por descontado”⁵⁴⁷

Según García (2207), la NGP surge por la pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano, lo que obligó a las instituciones públicas a actuar aplicando los principios de economía, eficiencia y eficacia:

“Estas nuevas demandas, cada vez más importantes como consecuencia de la magnitud del déficit público en prácticamente la totalidad de países, tuvieron en un primer momento un importante impacto en los procesos de construcción de políticas públicas, pero en la actualidad no se circunscriben únicamente a la esfera política o ministerial, sino que se han ampliado a todas las actuaciones de la administración en sus diferentes órdenes territoriales. Así, las administraciones estatales, autonómicas, provinciales y locales se ven envueltas en procesos de regeneración, de cambio. Nuevos patrones de actuación y comportamiento, comunes internacionalmente, son los que han llevado a diseñar un nuevo sistema operativo público, una nueva filosofía de actuación: la nueva gestión pública.”⁵⁴⁸

La nueva gestión pública o *new public management* es, pues, el resultado de la modernización del Estado, es decir, es la transformación de una gestión pública caracterizada por la ineficacia, la ineficiencia y la corrupción, a una gestión que busca, como la empresa privada, obtener los mejores resultados al menor coste posible (economía, eficiencia, eficacia y transparencia), a través de diversos procesos de reforma del Estado, que buscan, además, la satisfacción del *cliente*.

Según Jarquín y Losada i Marrodán (1999), la NGP, ha permitido pasar de una inversión centrada en la creación de infraestructura física y en la transferencia de tecnología, a “invertir en capital humano, de aplicar políticas macroeconómicas sanas como *conditio sine qua non*, y de crear el entorno propicio para que los diversos mercados (financieros, laborales, etc.) funcionen adecuadamente, es decir, de manera competitiva.”⁵⁴⁹

La NGP establece una estrecha relación con la gobernabilidad a través de los principios de transparencia, participación y descentralización en los diversos niveles de gobierno:

⁵⁴⁷ Les Metcalfe. “La gestión pública: de la imitación a la innovación”. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. 1999. Óp. cit. Pág. 49

⁵⁴⁸ García, Isabel María. *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Instituto de estudios fiscales. 2007. Pág. 38

⁵⁴⁹ Jarquín y Losada i Marrodán. 1999. Óp. cit. Pág. 1

“La nueva gestión pública incluye procesos de descentralización y de evolución en todos los niveles de gobierno, aunque en su implantación no siempre consideró las complejidades locales. Homogeneidad y rigidez de normas son obstáculos para la autonomía de los procesos de descentralización y afectan el avance en función de sus propias posibilidades, oportunidades y potencialidades, definiendo sus propias instancias y mecanismos de participación, los cuales, a su vez, se orientan a la gestión de proyectos y construcción de obras sin otorgar a los ciudadanos el poder de decisión para convertirlos en actores políticos. Mayor participación ciudadana y autonomía de los gobiernos locales son elementos imprescindibles para consolidar la gobernabilidad democrática”⁵⁵⁰,⁵⁵¹

Definiciones

Son numerosas las definiciones que se encuentran disponibles en la literatura. No obstante, la mayoría de los autores coinciden en identificar, como elementos estructurantes de la NGP la economía, la eficiencia y la eficacia. Echebarría y Mendoza (1999), definen la NGP como “un movimiento de nuevas ideas que se concentra en el mejoramiento del desempeño mediante el traslado del énfasis desde el control de los insumos hacia el control de los productos permitiendo así una mayor discreción gerencial, y en la promoción de una mayor transparencia y responsabilidad.”⁵⁵²

Según Pollitt y Bouckaert (2000), es aquella gestión que “conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos.”⁵⁵³

Para García (2007), la NGP es aquella que “persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana.”⁵⁵⁴

⁵⁵⁰ Para García (2007), la gobernabilidad democrática debe ser entendida como entendida como una cualidad de la sociedad que establece el conjunto de normas que estructuran las interrelaciones entre los diferentes actores estratégicos sociales y políticos y sus representantes, para regular los procesos de toma de decisiones. Así como los mecanismos para resolución pacífica de conflictos.

⁵⁵¹ Vargas. 2005. Óp. cit. Pág. 21

⁵⁵² Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier. “La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público”. *De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. 1999. Óp. cit. Pág. 33 - 34

⁵⁵³ Pollitt y Bouckaert, 2000. Citados por López, Andrea. “La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual”. *Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*. Documento N° 68. INAP. 2003. Pág. 9

⁵⁵⁴ García. 2007. Óp. cit. Pág. 44

Es importante aclarar que instituciones internacionales como el BM, el FMI y la OCDE, utilizan el término Reforma Estructural para referirse a la NGP, es por esto que Carlos Guerrero, define la nueva gestión pública como “un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción.”⁵⁵⁵

El mismo autor se refiere a la NGP así:

“El neomanejo público todavía es un modelo de implementación uni-lingüe y uni-cultural, un fenómeno inherente a un puñado de países anglosajones que se exporta como una mercancía para que se consuma en los países subdesarrollados a través de las ofertas que se concentran y luego se distribuyen a través de la OCDE. Esta exportación mercantil es asegurada por medio del financiamiento condicionado del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que se conoce con el eufemismo de “reforma estructural”.”⁵⁵⁶

En síntesis, puede definirse la NGP como un enfoque de comprensión, análisis y tratamiento de los problemas propios de la Administración Pública a través del uso de las estrategias propuestas por el management para el logro de mayor eficiencia, eficacia y efectividad en el ejercicio de la función pública. Así mismo, puede decirse que el principal objetivo de la reforma del Estado impulsada a través de la NGP es cambiar la administración pública y la cultura administrativa centrando los esfuerzos en “los resultados organizacionales, la gestión individual y los incentivos del mercado (incluyendo, cuando sea posible, la privatización).”⁵⁵⁷

5.3.1 Fundamentación Teórica

El paradigma post-burocrático se debe a Michael Barzelay, en tanto que el concepto de gobierno empresarial es obra de David Osborne y Ted Gaebler. El nuevo manejo público o nueva gestión pública es el más representativo de la globalización y consiste en un prototipo de estandarización administrativa (Guerrero, 2001).

Koldo Echebarría y Xavier Mendoza (1999), aseguran que el sustento teórico que subyace a la mayoría de los cambios promovidos por la NGP está formado por un conjunto de valores, principios y técnicas que se enmarcan en las llamadas ciencias del management.

Son variados los enfoques, sobre los que se ha construido teóricamente la NGP (Tabla 21). Un documento valioso por su papel recopilador de tales teorías y que es utilizado como documento base para el desarrollo de este

⁵⁵⁵ Guerrero. 2001. Óp. cit.

⁵⁵⁶ Guerrero, Carlos. “El “Management” de la Interdependencia Global. Un Modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización”. *Revista Digital Universitaria*. Vol. 1 N° 0. 31 de Marzo de 2000. UNAM. México. ISSN: 1607-6079

⁵⁵⁷ López. 2003. Óp. cit. Pág. 10

apartado y subsiguientes, es el presentado por el Instituto de Estudios Fiscales de España (IEF) y elaborado por Isabel María García Sánchez.

Tabla 21. Teorías de la nueva gestión pública

TEORÍA	ACTUACIONES		
PUBLIC CHOICE COSTES DE TRANSACCIÓN	Reformas en la estructura organizativa	<i>Reducciones puras de la dimensión</i>	Privatizaciones Gestión indirecta de servicios
		<i>Reducciones híbridas o intermedias de la dimensión</i>	Introducción de competencia externa Cooperación o colaboración
		<i>Modificaciones en el diseño organizativo</i>	Creación de competencia interna Simplificación de la estructura jerárquica: La descentralización
NEO-TAILORISMO	Racionalización normativa y cultural	<i>Racionalización normativa</i>	Racionalización procedimientos administrativos Desburocratización
		<i>Racionalización cultural</i>	Desarrollo de políticas de personal
TEORÍA DE LA AGENCIA	Transparencia de la Administración	<i>Comunicación externa</i>	Introducción de técnicas privadas Innovación tecnológica
		<i>Participación ciudadana</i>	

Fuente: García, 2007.

5.3.2 Principios Orientadores De La NGP

Con el fin de entender los principios que orientan la acción de la NGP es conveniente conocer las motivaciones que dieron lugar a la “entusiasta” adopción, por parte de los Estados, de las llamadas **Reformas de Primera Generación**:

“No es de extrañar que el movimiento de la reforma del sector público se haya difundido con tanto entusiasmo en el mundo. Gravita en torno a ella el supuesto –o creencia- que su ejercicio “conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos” (Pollitt y Bouckaert, 2000).⁵⁵⁸

López asegura que realizadas las reformas de primera generación (privatización, desregulación, descentralización, etc.)-, los procesos de “modernización” de la gestión pública buscan:

“Introducir nuevas lógicas en la forma de actuación de las instituciones gubernamentales, promoviendo la gestión por resultados, enfatizando un carácter más gerencial que procedimental, ubicando a los usuarios como centro de las preocupaciones de gestión y transparentando los actos públicos para mejorar los niveles de confianza de la ciudadanía sobre lo público. La

⁵⁵⁸ López, Andrea (Coord.). “Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público: revisión teórica y propuesta para su elaboración”. *Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*. N°71. 1a. Ed. Buenos Aires. 2005.

*puesta en marcha de estas iniciativas garantizaría una asignación y utilización de los recursos públicos bajo un estricto criterio que incorpora eficiencia, eficacia y calidad”*⁵⁵⁹

Según López (2005), el panorama anteriormente descrito permitió, en un ambiente pletórico de optimismo, formular los objetivos que justificarían la razón de ser de las reformas a la gestión pública:

- ✓ Mejorar la asignación y utilización de recursos públicos administrados por las instituciones del Estado (formulación de objetivos vs mecanismos de control y evaluación).
- ✓ Mejorar la calidad de servicio y atención al usuario (identificación de usuarios y sus necesidades, definición de estándares de desempeño, generación de departamentos de quejas y reclamos y creación de la figura del defensor de los derechos de los usuarios).
- ✓ Hacer más transparentes los actos gubernamentales a partir del perfeccionamiento de los mecanismos de control y evaluación de las instituciones públicas.

Además de los objetivos de la NGP es pertinente, para los propósitos de este apartado, mencionar las *líneas características* que, según Shepherd⁵⁶⁰, vinculan la NGP con la gestión del sector privado: delegación de la toma de decisiones, orientación hacia el desempeño, orientación hacia el cliente y orientación de mercado.

Es en este contexto de reformas “hacia adentro” planteado por la NGP que fue realizada la propuesta de Osborne y Gaebler sobre *Los cinco principios orientadores de la NGP*, ampliamente conocidos como las “Cinco R”: Reestructuración, Reingeniería, Reinvención, Reconceptualización y Realineación.

Pese a las expectativas generadas por las ventajas que se obtendrían con la puesta en marcha de las Cinco R, estos cinco principios orientadores de la NGP han sido cuestionados por varios autores por considerarlos “abstractos”, entre ellos la OCDE, esta Organización “alerta sobre la posibilidad de considerar a los principios de la NGP como un modelo unívoco de reforma y transferible a cualquier país, sin tomar en cuenta los diferentes sistemas políticos y administrativos que, naturalmente, implicarán formas de operacionalización muy divergentes de estos criterios considerados como “bastante abstractos.”⁵⁶¹

La OCDE, también recomienda pensar en reformas más profundas, selectivas e incrementales, en las que se privilegie el enfoque “pragmático” sobre el “dogmático”.

⁵⁵⁹ López. 2005. Óp. cit. Págs. 11-12.

⁵⁶⁰ Shepherd, Geofírey. “Administración pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma”. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. 1999. Óp. cit. Pág. 78.

⁵⁶¹ López. 2003. Óp. cit. Pág. 12.

5.3.3 Introducción De Las Técnicas Del “Management” Privado En El Sector Público

Los aportes de las ciencias de gestión (management) a la reforma del Estado no son nuevos, estos aportes han variado acompasados con la dinámica de la teoría del desarrollo. Esta aseveración es confirmada por Echebarría y Mendoza (1999):

“El management —movimiento que ha ganado madurez y notoriedad en los Estados Unidos gracias al auge empresarial y al valor social que se atribuye a la racionalidad económica, los métodos científicos del trabajo y la responsabilidad individual— ha tenido, desde sus orígenes, un considerable eco en la administración pública estadounidense.”⁵⁶²

Desde la década de los 90 se ha suscitado una serie de cambios en la configuración de la administración pública que obedecen a las transformaciones del entorno, principalmente al fenómeno de la globalización. Las presiones del mercado (economía, eficiencia y eficacia), a los que busca responder el management en el sector privado, hoy son también exigencia de la administración pública.

Pese a la transferencia de variadas técnicas del management a la administración pública, los resultados no fueron los esperados. Según Les Metcalfe (1999), el problema radica principalmente en la ausencia de una conceptualización propia:

“La gestión pública, después de haber tomado en préstamo numerosos elementos de la administración de empresas, carece de un fundamento teórico adecuado. No tiene lógica propia (...) Curiosamente, su dependencia de las soluciones orientadas al mercado ha desviado la atención de los reformadores de la gestión de los problemas de gobierno que la teoría de la elección social se había propuesto resolver inicialmente.”⁵⁶³

En esta primera etapa, tanto el escepticismo frente al lenguaje propio de las ciencias de la gestión, como la mala interpretación que hizo el sector público del espíritu del management, generaron desconfianza y resistencia frente a su aplicación en la solución de problemas de la administración pública.

Dado que la administración pública es singular (Gunn, 1987), dinámica y se enfrenta a nuevos y diferentes problemas a los que debe darles solución, sería de esperarse que la gestión pública pasara, como dice Les Metcalfe, de la simple imitación de las técnicas propias del management a la innovación en la NGP, generando procesos de aprendizaje institucional y valor público. Sin embargo, para poder pasar de la imitación a la innovación, la gestión pública necesita nuevos cimientos teóricos.

Por otro lado, la gestión pública se enfrenta a serias dificultades prácticas para incrementar las capacidades de aprendizaje en el plano interinstitucional ya que, como asegura Les Metcalfe, “los procesos políticos convencionales

⁵⁶² Echebarría y Mendoza. 1999. Óp. cit. Pág. 17

⁵⁶³ Les Metcalfe. 1999. Óp. cit. Pág. 50

bloquean con frecuencia el aprendizaje, ya que la ideología se impone sobre la realidad o los intereses particulares se resisten a la evaluación y cambio de las políticas.”⁵⁶⁴

A pesar de los esfuerzos realizados hasta hoy por la NGP para adaptar las técnicas y teorías del management privado a las exigencias de la gestión pública, son varios los autores que como la OCDE cuestionan no solo “la versión restringida” del *New Public Management*, asentada sobre tres valores básicos (la trilogía *economía, eficacia y eficiencia*) y con énfasis en la gerencia de contratos, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño”⁵⁶⁵, sino también lo que Christensen y Laegreid (2007) denominan *experiencias negativas* (la delegación estructural, el desempeño directivo y las organizaciones especializadas) resultado de las reformas introducidas por la NGP.

5.3.4 La NGP Y Sus Efectos En La Administración Local

La NGP no ha conocido restricciones para su aplicación en los diferentes niveles territoriales. Sin embargo las “buenas prácticas” reportadas en la bibliografía se relacionan principalmente con el nivel local; para Cabrero (2005), esta “rica cosecha” de la NGP en el espacio gubernamental local tiene una explicación lógica:

*“Evidentemente esto en parte es lógico dado que en los gobiernos locales es más probable que las reformas tengan en el corto o mediano plazo algunos resultados a observar, lo cual se debe a una cuestión de escala. Por otra parte se puede pensar que la fuerte orientación que los gobiernos locales tienen hacia la prestación de servicios públicos que son claramente identificables en sus modalidades de operación y en sus resultados, así como su vinculación directa con usuarios precisos, facilita la adopción de las herramientas de la NGP las cuales se caracterizan justamente por una preocupación por acotar el ámbito de acción de la reforma, por focalizar los efectos buscados, y por llevar a cabo una medición sistemática de resultados.”*⁵⁶⁶

Dado el rol que desempeña la administración pública en el nivel local, los principales efectos de su accionar se reflejarán en el grado de gobernabilidad y en las políticas públicas a través de las cuales intente dar solución a los problemas que afrontan los ciudadanos o clientes de la administración local.

Vargas (2001), explica que la gobernabilidad se toca estrechamente con la gestión pública en la medida en que los diferentes regímenes políticos tienen el reto de demostrar día a día su capacidad de gobernar y de ejercer un “buen gobierno” en un marco de legitimidad, como posibilitador de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

⁵⁶⁴ Les Metcalfe. 1999. Óp. cit. Pág. 64.

⁵⁶⁵ López. 2003. Óp. cit. Pág. 12.

⁵⁶⁶ Cabrero, Enrique. *La nueva gerencia pública y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina: ¿avance o retroceso para una gobernanza democrática?*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile. 18 - 21 Oct. 2005

El “buen gobierno” local y la NGP se retroalimentan en su práctica en la medida en que el “buen gobierno” demanda de la reforma del Estado la creación de espacios favorables para el buen desempeño económico y social, a la vez que enriquece su quehacer “incorporando, como practicas regulares, rutinas gubernamentales y estilos de gestión que: privilegian la transmisión y recepción de información entre gobierno y ciudadanos; le permiten establecer una interacción permanente con las comunidades y sus organizaciones sociales; abren cauces para la participación y la concertación entre los agentes locales públicos y privados”.⁵⁶⁷

Según Brito, la NGP demanda del “buen gobierno” local la capacidad de articular las potencialidades sociales en su territorio con el fin de sostener el desarrollo socioeconómico, aprovechando los espacios que abren la democracia, la descentralización, el desarrollo tecnológico y las demandas de participación y de comunicación entre gobierno y sociedad, y capacidad de respuesta que en el caso de los gobiernos locales está asociada entre otros aspectos, a la capacidad para formular y poner en funcionamiento políticas públicas que mejoren las actividades económicas y sociales y, por ende, el desarrollo local.

En cuanto a los efectos sobre las *políticas públicas*, es claro que, independientemente de su intencionalidad, estas no podrán cumplir con los objetivos propuestos y sus resultados no serán los esperados ni los deseados si no se generan las condiciones propicias para una adecuada formulación, implementación, evaluación y posterior reformulación de dichas políticas.

Vargas (2005), sostiene al respecto que el nuevo modelo de gestión gubernamental demanda una estrecha relación y coordinación entre los procesos de formulación y establecimiento de las políticas públicas y las capacidades del Estado y sus contribuciones al logro de la gobernabilidad democrática. Según este autor, “La nueva gestión pública es un proceso de reingeniería y rediseño de las relaciones entre los actores involucrados en la esfera estatal para la creación de valor público mediante el fortalecimiento de las instituciones a partir del aumento del capital social y el aprendizaje organizacional, lo cual promueve espacios de confianza entre el sector público y la ciudadanía”⁵⁶⁸, lo que, indiscutiblemente, redundaría en el fortalecimiento de la gobernabilidad local y en la consolidación de la NGP como estrategia de cambio local.

A nivel urbano, la NGP, cuyo objetivo apunta al logro de una gestión local de calidad y al mejoramiento de la productividad de las ciudades, “amplía y revaloriza” al municipio como actor político, aumenta los niveles de gobernabilidad y la capacidad de gobierno vía participación ciudadana en la formulación e implementación de políticas para la construcción de ciudad, lo que implica “cambios muy profundos en la administración pública que hacen necesaria la aplicación de códigos de conducta ética (...) y el uso correcto y

⁵⁶⁷ Brito, Morelba. ““Buen gobierno” local y calidad de la democracia”. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 12-13. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona, España. 2002. Págs. 249-275.

⁵⁶⁸ Vargas. 2005. Óp. cit. Pág. 22

ético de los recursos públicos...”⁵⁶⁹ con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Lieberherr (2002), asegura que las ciudades sostenibles no deben serlo sólo en el plano medioambiental, “Deben ser sostenibles social, económica, cultural, institucional y políticamente”⁵⁷⁰ y en este objetivo, la NGP juega un rol fundamental al liberar a la democracia del obstáculo de la “sobrecarga” de demandas que generan *ingobernabilidad* (Vargas, 2001).

Ahora bien, transcurridas casi tres décadas de puesta en escena la NGP en diversas regiones del planeta, incluida Iberoamérica, empiezan a hacerse evidentes en la administración pública local algunos efectos con los que – aparentemente- no se contaba; estos efectos están relacionados con las que Christensen y Laegreid (2007) llaman, “experiencias negativas con las reformas promovidas por la NGP”, entre las que sobresalen la delegación estructural, el desempeño directivo y las organizaciones especializadas, generadoras de pérdida de autoridad y responsabilidad, así como de profunda segmentación que se ve reflejada no solamente en la estructura misma de la administración pública, sino también en la formulación de políticas públicas a nivel local, lo que, en opinión de Cabrero (2005), podría “...retardar o incluso interferir con procesos más amplios de consolidación de una nueva práctica democrática local.”

Para terminar, es necesario clarificar el papel que, en el nivel local, debe jugar la administración pública si lo que se quiere es, como dice Borja, “un proyecto político e intelectual para la ciudad”. En este sentido, dice el autor, que las administraciones públicas y en especial el gobierno local “...no pueden renunciar a un rol regulador e impulsor de la transformación y de la cohesión de los tejidos urbanos. Su rol no es ni imponer sin debate su imperio en aquellas funciones limitadas que posee en exclusiva ni seguir cerrilmente las dinámicas del mercado, ni tampoco condenarse a la no-decisión escuchando a unos y a otros sin tomar partido.”⁵⁷¹

5.3.5 Críticas A La NGP

Autores como Echebarría, Mendoza, Metcalfe, Cabrero y Teelken, entre otros estudiosos del tema, plantean fuertes críticas a la NGP, coincidiendo en que la limitación fundamental de la N.P.G. es “su pertenencia a una lógica de racionalidad económica individual y egoísta, concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente”.⁵⁷²

Pese a que autores como Barzelay, Osborne y Gaebler, Holmes y Shand y Aucoin han defendido férreamente la idea de que la NGP es un nuevo

⁵⁶⁹ Ferrer, Mercedes. “GGV: Hacer ciudad, legitimidad y gobernabilidad hacia una praxis ética de gobernanación local en Venezuela”. *Espacio Abierto*. Vol. 14. N° 004. Asociación Venezolana de Sociología. Maracaibo. 2005. Págs. 631 - 660

⁵⁷⁰ Lieberherr, Françoise. “¿Por ciudades sostenibles?”. *Urbanews*. N° 6. 2002. Pág. 1

⁵⁷¹ Borja. 2000. Óp. cit. Pág. 80

⁵⁷² Echebarría y Mendoza. 1999. Óp. cit. Pág. 41

paradigma de cambio, hoy varios de ellos la consideran agotada: “En la actualidad, las críticas a la NGP van en ascenso en muchos países. Recientemente, Osborne (2006) afirma que la era de la NGP ha sido relativamente breve y “transitoria” entre la tradición burocrática de la administración pública (AP) y la tradición pluralista de la nueva gobernanza pública (GP).”⁵⁷³

Otros autores prefieren centrar la crítica a la NGP en su enfoque *intragubernamental*, puesto que acentúa la eficiencia económica de programas y unidades administrativas a fin de reconstruir el equilibrio financiero de la hacienda pública y de este modo reconstruir la capacidad económica del gobierno, pero sin que el énfasis en la costoeficiencia se haya traducido necesariamente en un gobierno cuyas políticas y programas generan beneficio público, generan valor, y respetan además los valores políticos de un estado republicano y democrático. Se ha ganado en eficiencia, pero no en calidad de bienes y servicios públicos. La NGP fue pensada y ejecutada teniendo presente como objetivo primero la salud financiera del gobierno suponiendo bastante alegremente que los objetivos que se realizan en modo eficiente tienen significación social y cambian las condiciones sociales negativas e indeseadas.

Algunos otros investigadores coinciden en la preocupación de que los valores tradicionales de la administración pública (democracia, equidad social y humanización) están amenazados por el empeño en alcanzar la eficiencia en la NGP (Kichert y Stillman, 1996; Teelken y van Gestel, 2004).

Estos y otros problemas identificados en la NGP motivaron a los investigadores de las ciencias sociales a proponer una nueva reforma Post NGP con el fin de remediar en la administración las experiencias negativas dejadas por la NGP.

5.4 POLITICAS PÚBLICAS

Es preciso aclarar que la política pública no es igual a la ley o a la norma, la política pública involucra todas las áreas del Estado, no sólo la política económica.

Según Oszlak y O'Donnell (1981), la política pública “no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad”⁵⁷⁴. Posteriormente, Vargas (2007), ratifica esta interpretación al afirmar que una política pública no es una decisión aislada, sino “...un conjunto de toma de posición que involucra una o varias instituciones estatales (simultánea o

⁵⁷³ Osborne. 2006. Citado por: Suk Kim, Pan. “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno”. *Gestión y Política Pública*. Vol. XVI. N° 002. Segundo semestre. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México D.F. 2007. Págs. 511-537.

⁵⁷⁴ Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *CLACSO*. N° 4. Buenos Aires. 1981.

secuencialmente). Pero igualmente significa la materialización de las decisiones tomadas en términos de acciones que producen resultados sobre la situación problemática y los actores involucrados con la misma”⁵⁷⁵.

Las políticas públicas demuestran obedecer a un contexto⁵⁷⁶ histórico. En la medida en que se producen cambios en el rol del Estado como resultado de transformaciones estructurales tales como la globalización, el sentido y el rol de las políticas públicas también se transforma, lo que las hace dinámicas ya que se modifican de acuerdo al comportamiento y demandas de los actores; esto significa que una política pública no siempre se propone, o puede, solucionar un problema de forma definitiva (Vargas, 2007).

Son numerosos los autores que coinciden en opinar que “las políticas públicas se convierten en una especie de dispositivo de acción fundamental de los gobiernos para lograr construir gobernabilidad”⁵⁷⁷. En este sentido, la política pública encuentra su justificación en su propio objetivo: “el bien común”, lo que implica tanto la solución de problemas que afectan a la ciudadanía, como la legitimación de los intereses de tipo político de todos los actores.

A groso modo, puede decirse que las políticas públicas pasan por tres fases: a) origen: consiste en la identificación y aceptación del problema que se pretende resolver con la política; b) implementación: identificación de actores interesados en el participar en la formulación de la política; y c) evaluación: identificación de la población afectada directa e indirectamente con la política pública.

Desde esta perspectiva, una política pública será exitosa en la medida en que alcance los objetivos propuestos, es decir, dé solución al problema identificado, generando conocimiento en la sociedad “con respecto al tratamiento de sus problemas cotidianos, democratizando y perfeccionando la formulación de las soluciones”, para ello la participación de la comunidad y la acción coordinada entre esta y el gobierno local, es fundamental.

5.4.1 Definiciones

Rodrigo España, citando la obra *L'analyse des politiques publiques* de Muller y Surel, se refiere a la polisemia del término “político”, definido por los autores a partir de la palabra anglófona, la cual comprende distintas dimensiones (polity, politics, policies). Estas dimensiones están relacionadas con lo que hace el Estado y lo que no hace. La palabra “polity” está estrictamente vinculada a la política, la palabra “politics” se refiere a la actividad política dirigida por la competencia política y el debate partidario, mientras que “policies” se relaciona

⁵⁷⁵ Vargas, Alejo. “Políticas Públicas, Gobernanza y Globalización”. *Fundamentos de Políticas Públicas*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2007.

⁵⁷⁶ Oszlak y O'Donnell (1981), se refieren al contexto como “aquel conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación (“políticas estatales”) que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables”

⁵⁷⁷ Vargas, Alejo. 2007. Óp.cit. Pág. 25

con los “dispositivos político-administrativos coordinados en principio alrededor de objetivos explícitos”. Esta diversidad de interpretaciones dificulta la posibilidad de trabajar con una única definición de *política pública*. A continuación, se presentan algunas de las definiciones reportadas en la bibliografía:

Thoenig (1997), define la política pública como “el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental. Dicho trabajo abarca múltiples aspectos, que van de la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación.”⁵⁷⁸

Muller y Surel (1998), la definen como un marco normativo de acción, que combina elementos de poder público y elementos de experiencia, tendiente a constituir un orden local.

Para Vargas (2001), la política pública se puede entender como “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables (...) Es la concreción del Estado en acción, en movimiento frente a la sociedad y sus problemas”⁵⁷⁹

Pulido (2001), define las políticas públicas como “...el corpus de intervención deliberada del poder público en los asuntos vinculados al bien común.”⁵⁸⁰

Roth (2006), se refiere a la política pública como aquella que designa la existencia de “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”⁵⁸¹

Para Rodríguez (2007), las políticas públicas constituyen las formas de acción concretas desde el régimen político hacia la sociedad.

Lozano (2007), afirma que “La política pública es un proceso social en donde se producen acciones gubernamentales orientadas a identificar y solucionar problemas de diferente naturaleza mediante la consecución de objetivos y en el cual diversos actores, buscan intervenir para promover y lograr intereses”⁵⁸².

⁵⁷⁸ Thoenig, Jean C. “Política pública y acción pública”. *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. VI. N° 1. 1997.

⁵⁷⁹ Vargas, Alejo. *El estado y las políticas públicas*. Almudena Editores. Bogotá. 2001. Pág. 57

⁵⁸⁰ Pulido, Noemí. *Evaluación transversal de políticas públicas. Gestión de la participación ciudadana*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “La Reinención de la Política y la Ciudadanía”. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona. 2001.

⁵⁸¹ Roth, André-Noël. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá. 2006. ISBN: 958-9136-15-X. Pág. 27.

⁵⁸² Lozano, Alejandro. “El Juego de las Políticas Públicas. Aspectos sobre diseño e implementación”. *Fundamentos de Políticas Públicas*. 2007. Óp. cit. Pág. 103.

Por su parte Peter Knoepfel *et. al* (2007), definen la política pública como “una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo.”⁵⁸³ Según los mismos autores, este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actores formales, “con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).”⁵⁸⁴

Por su parte Ortegón (2008), intenta ir más allá de simplemente definir política pública y propone algunas características o virtudes que deberían tener las políticas para ser calificadas como “buenas políticas públicas”; algunas de esas virtudes son:

- ✓ Ser específica, medible, precisa, realista y limitada en el tiempo.
- ✓ Ser clara, relevante, económica, monitoreable y adecuada.
- ✓ Ser consistente, funcional, oportuna y amplia.
- ✓ Poseer estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad, orientación y eficiencia.

En este punto el autor llama la atención en dos asuntos importantes:

1. La necesidad de recordar que el buen gobierno y la buena gestión de las políticas públicas “descansan en una serie de atributos que, en cierta manera, se relacionan con la gestión por resultados y la capacidad para distinguir entre el éxito y el fracaso de un desempeño gubernamental.”⁵⁸⁵
2. Los costos de la falta de coordinación, relacionados estos con la fragmentación de los objetivos y la pérdida del horizonte de la política, la dualidad y dispersión de esfuerzos, las contradicciones y posiciones encontradas entre los agentes y la insatisfacción y menor grado de apoyo hacia la política por parte de la ciudadanía generando desconfianza y baja credibilidad hacia el Estado.

La autora acoge la definición presentada por Vargas (2007) por considerarlas ajustadas al contexto de esta investigación.

El autor se refiere a la política pública como aquella que “involucra el sistema de poder institucional, que toma las decisiones, la administración pública encargada de ejecutar las decisiones anteriores y la sociedad que recibe los beneficios o perjuicios de la acción pública.”⁵⁸⁶ Respecto al proceso de la política

⁵⁸³ Knoepfel, *et.al*. “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones”. *Revista Ciencia política*. N° 3. Universidad Nacional. Departamento de Ciencia Política. Bogotá. 2007. Pág. 9

⁵⁸⁴ Knoepfel, *et.al*. 2007. *Revista Ciencia política*. 2007. Óp. cit. Pág. 9

⁵⁸⁵ Ortegón Q, Edgar. *Guía sobre el diseño y gestión de la política pública*. Universidad de Alcalá, Convenio Andrés Bello y Colciencias. Bogotá. 2008. Pág. 32.

⁵⁸⁶ Vargas. 2007. Óp. cit. Pág. 14

pública (concepción, formulación, ejecución, evaluación), el autor sostiene que se interrelacionan el sistema de poder político, el aparato administrativo y la sociedad, tejiendo un conjunto de interacciones a su alrededor. El autor, advierte sobre la necesidad de que una política pública este compuesta, por lo menos, por tres elementos fundamentales: previsión, decisión y acción, lo cual, en el contexto de la gestión y sostenibilidad ambiental urbana, permite involucrar la complejidad, el riesgo, la incertidumbre y el análisis sistémico en los diferentes momentos del proceso de las políticas públicas.

5.4.2 Actores

El BID (2006), en el Informe *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*, define el proceso de formulación de políticas como “un juego dinámico entre actores que interactúan en lo que podrían llamarse escenarios” y clasifica en dos grupos los actores que allí intervienen: *formales* (los partidos políticos, los presidentes, el gabinete, la legislatura, los tribunales y la burocracia) e *informales* (movimientos sociales, las empresas y los medios de comunicación). En lo referente a los alcances de la función que desempeñan los actores, el BID, sostiene que “están definidos por una serie de factores subyacentes (reglas formales e informales, intereses, preferencias y capacidad) y por el comportamiento esperado de otros actores y las características de los escenarios en los que se encuentran.”⁵⁸⁷

Knoepfel y otros (2007), establecen que a la categoría de actores pertenece “Todo individuo o grupo social vinculado con el problema colectivo que origina la política pública debe considerarse actor potencial del “espacio” de la mencionada política, aun si (momentáneamente) es incapaz de emprender acciones concretas durante una o varias de las fases de una intervención pública.”⁵⁸⁸

Así mismo, estos autores consideran que los actores individuales o colectivos actúan racionalmente y explotan de manera consciente “zonas de incertidumbre” propias del funcionamiento interno de las organizaciones político-administrativas, de las reglas formales y de las normas sociales, con el objetivo de promover sus propios valores, ideas e intereses.

Sin embargo, advierten que conviene tener en cuenta que “La racionalidad de los individuos y de los grupos sociales se encuentra siempre “limitada” por razones de orden cognitivo, afectivo cultural, y sus motivaciones son múltiples, sobre todo porque dependen de la biografía del individuo o del grupo social en cuestión, así como de la situación momentánea que genera límites u oportunidades para la acción.”⁵⁸⁹

⁵⁸⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies y Harvard University. *Informe La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington. D.C. 2006. Disponible en: <http://www.iadb.org/res/ipes/2006/index.cfm?language=Sp&parid=1>

⁵⁸⁸ Knoepfel et. al. 2007. Óp. cit. Pág. 9

⁵⁸⁹ Knoepfel et. al. 2007. Óp. cit. Pág. 11

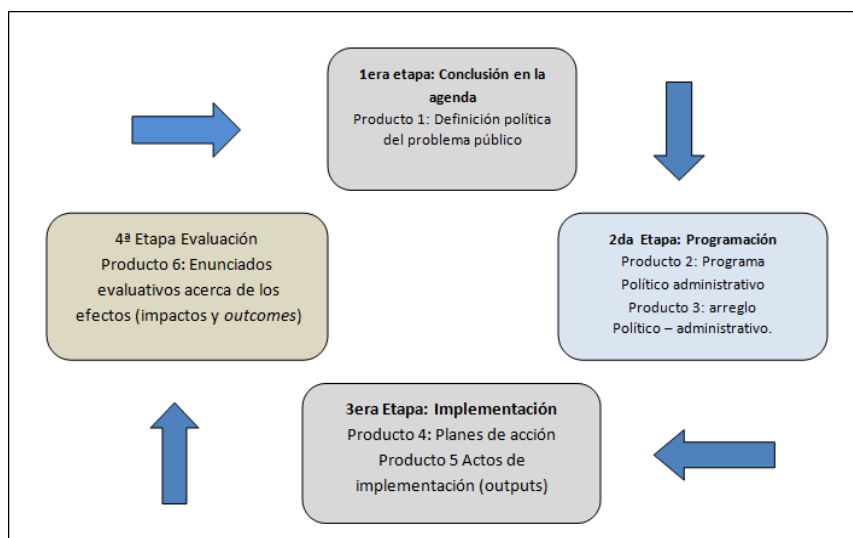
5.4.3 Momentos⁵⁹⁰

Es posible identificar varios momentos en el proceso de las políticas públicas, los cuales según Vargas (2007), son diferenciables analíticamente pero relacionados:

- a. **El surgimiento u origen**, entendiéndose como tal el momento en que un problema social hace su tránsito hacia una situación socialmente problemática, es percibida por la sociedad y el Estado Institucional y éste debe comenzar a prever respuestas.
- b. **La formulación o toma de decisión**, en el cual las instituciones estatales o el sistema político institucional valoran las posibles alternativas.
- c. **La ejecución o implementación**, es la materialización de las decisiones anteriormente tomadas que involucran instituciones estatales y una amplia participación ciudadana, esto hace que la administración pública sea un espacio para el control ciudadano, lo cual genera tensiones.
- d. **La evaluación**, hace referencia a la posibilidad de valorar a posteriori los resultados, efectos o impactos de la política pública implementada, ya sea para introducir correcciones o para el aprendizaje general en la aplicación de políticas públicas en el futuro.

Knoepfel *et. al* (2007), presentan de manera sintética los momentos del proceso de las políticas públicas como un ciclo (Diagrama 25), compuesto por cuatro etapas, la primera se refiere a la inclusión del problema público en la agenda gubernamental, la segunda a la programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública, la tercera a la instrumentación del programa político-administrativo vía planes de acción y *outputs* y la última etapa se refiere a la evaluación de los efectos provocados, es decir a los impactos y *outcomes*.

Diagrama 25. El ciclo de una política pública



Fuente: Knoepfel *et. al*, 2007

⁵⁹⁰ Vargas. 2007. Óp. cit. Pág. 16

Este modelo, presenta las siguientes ventajas:

- Permite evidenciar “fenómenos de filtro” para cada etapa, desde que problemas sociales que se incluyen o no en la agenda hasta la ejecución o no (aplicación selectiva de la política).
- Posibilita la formulación de cuestionamientos analíticos, hipótesis y teorías para cada una de las etapas.
- Potencia la identificación de errores o vacíos en cada etapa o en la transición entre ellas.
- Se pueden identificar productos muy definidos para cada fase.

No obstante la claridad del diagrama, son varios los autores (Jenkins-Smith y Sabatier, entre otros), que han advertido sobre los problemas de este modelo cíclico:

- El ciclo de política no es realmente una teoría causal.
- Puede inducir al error, dado que el desarrollo cronológico de la política no sigue necesariamente de manera estricta las diferentes etapas.
- Puede llevar al analista a pensar, equivocadamente, que existe coherencia, cuando en verdad no la hay.
- Puede conducir a asignar resultados a una política cuando en realidad se deben a otros factores.

Por su parte Roth (2007a), propone cinco momentos o fases que marcan el proceso de las políticas públicas: identificación e institucionalización de un problema, formulación de soluciones o de acciones, toma de decisiones, implementación y evaluación. El autor establece para cada una de las etapas actividades concretas y actores específicos (Tabla 22). Esta propuesta está fuertemente influenciada por la teoría positivista (desarrollada por Augustine Comte) y corresponde al marco de análisis denominado “secuencial”.

En términos generales, los diversos investigadores en el área de políticas públicas coinciden en establecer cuatro etapas o momentos de las políticas: definición, formulación, implementación y evaluación. Para Alejo Vargas (2001), los diferentes momentos de las políticas públicas se pueden sintetizar por medio de una gestión pública capaz de:

- a) Identificar, ordenar y optimizar el uso de los recursos disponibles.
- b) Romper la inercia institucional de dirección y gestión, creando condiciones para impulsar los cambios requeridos.
- c) Impulsar una dinámica institucional de dirección y gestión.
- d) Ganar capacidad para el manejo de la incertidumbre, que permita anticiparse a situaciones conflictivas y resolver problemas.
- e) Ganar destreza para concretar alianzas o resolver conflictos que permitan viabilizar las acciones a emprender.

Tabla 22. El marco del ciclo de política: actividades y actores principales

FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE V
Identificación e institucionalización de un problema	Formulación de soluciones o de acciones	Toma de decisión	Implementación	Evaluación
Actividades	Actividades	Actividades	Actividades	Actividades
Valores, acontecimientos intereses, demandas y agenda pública	Elaboración y valoración de respuestas, selección de criterios	Encontrar una coalición mayoritaria, legitimación	Ejecución, gestión, efectos concretos	Reacciones, juicio sobre los efectos, medición, valoración, propuestas de reajuste
Actores	Actores	Actores	Actores	Actores
Parlamentos, gremios, administración pública, organizaciones políticas y sociales ONG, etc.	Parlamentos, presidente ministro, gobernador, alcalde, etc.	Administración pública, ONG, empresa privada, etc.	Medios, expertos, administración pública, responsables políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados ONG, etc.	Partidos, movimientos sociales, gremios, medios, políticos, administración pública, ONG, etc.

Fuente: André-Noël Roth Deubel, 2007a.

En términos generales, los diversos investigadores en el área de políticas públicas coinciden en establecer cuatro etapas o momentos de las políticas: definición, formulación, implementación y evaluación. Para Alejo Vargas (2001), los diferentes momentos de las políticas públicas se pueden sintetizar por medio de una gestión pública capaz de:

- f) Identificar, ordenar y optimizar el uso de los recursos disponibles.
- g) Romper la inercia institucional de dirección y gestión, creando condiciones para impulsar los cambios requeridos.
- h) Impulsar una dinámica institucional de dirección y gestión.
- i) Ganar capacidad para el manejo de la incertidumbre, que permita anticiparse a situaciones conflictivas y resolver problemas.
- j) Ganar destreza para concretar alianzas o resolver conflictos que permitan viabilizar las acciones a emprender.

5.4.4 Formulación Y Construcción De Las Políticas Públicas

Hoy no es posible intentar estudiar el proceso de construcción y configuración de las políticas públicas sin tener en cuenta el proceso de globalización⁵⁹¹. Con

⁵⁹¹ Entendido por López (2007), como “la ampliación y la intensificación de las relaciones económicas, políticas, sociales, y culturales surgidas a partir de la internacionalización del capital y la transformación de sus formas de organización, de los desarrollos tecnológicos,

esta aseveración, López Rodríguez (2007), confirma la necesidad de tener en cuenta el contexto internacional a la hora de trabajar en el análisis, formulación y evaluación de las políticas públicas en los niveles regional y local. Como se ha dicho en apartados anteriores, la hegemonía globalizante ha transformado “los discursos de las políticas internacionales que a su vez se reflejan en transformaciones en el ámbito del Estado, su rol y en las políticas públicas”⁵⁹², siendo estas, elementos fundamentales para la construcción de la gobernabilidad.

Las políticas públicas y sus resultados dependen de factores como el tipo de sistema político en que se formulan e implementan (democrático o autoritario), la riqueza del Estado, el grado de industrialización, el nivel de gobernabilidad, la institucionalidad e incluso el concepto que se tenga como sociedad de lo público y lo privado. Así mismo, los resultados de la implementación de las políticas públicas estarán determinados más por el tipo e intensidad de presiones que los grupos afectados ejerzan sobre los gobiernos, que por el proceso mismo de elaboración de políticas públicas.

5.4.5 Implementación De Las Políticas Públicas

La implementación de las decisiones públicas es más que un asunto puramente técnico o administrativo, desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, Roth (2006), sostiene que “esta etapa es fundamental porque es ahí que la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad “palpable”.”⁵⁹³ El mismo Roth, retomando a otros autores como Stoker, Sabatier y Mazmanian, entre otros, propone siete enfoques para la implementación (*Clásico de la Administración Racional, Buen Gobierno, Gestión Pública, Contingente, Implementación como proceso y como aprendizaje, Implementación como Ambigüedad y Simbolismo, Enfoque Bottom-Up*). Estos “modelos normativos” se convierten en el nexo entre el proceso de decisión de una política y su proceso de ejecución:

Por su parte Lozano (2007), asegura que la implementación “se relaciona con la ejecución de los mandatos que se encuentran consignados en las directrices de política, en esta parte del proceso se busca lograr objetivos, tener resultados, generar los impactos deseados”⁵⁹⁴. El autor reconoce también que con la implementación surge “un nuevo escenario de confrontación, de pugnacidad, de exclusiones e inclusiones, de lucha política y movilización de los actores sociales.”⁵⁹⁵

En efecto, en el espacio de las políticas públicas se presentan confrontaciones de las diferentes formas de poder, es un espacio de múltiples luchas y

especialmente en el frente de las comunicaciones, y del surgimiento de nuevos procesos sociales y políticos.”

⁵⁹² Vargas. 2007. Óp. cit. Pág. 27.

⁵⁹³ Roth. 2006. Óp.cit. Pág. 107.

⁵⁹⁴ Lozano. 2007. Óp. cit. Pág. 114

⁵⁹⁵ Ídem.

profundización de conflictos sociales, de defensa de los derechos y de transformación de las funciones del estado.

Aunque son varios los autores que han escrito sobre el proceso de implementación de las políticas públicas, para el desarrollo de este punto se ha tomado como referente el documento de Paula Sabatier y Daniel Mazmanian titulado *La implementación de la política pública: un marco de análisis*⁵⁹⁶, por considerarlo muy completo y rico bibliográficamente. Los autores sostienen que la “implementación” debe entenderse como el cumplimiento de las decisiones políticas básicas, las cuales identifican la problemática a tratar, establecen los objetivos a cumplir y la estructura del proceso de implementación de diversas formas. Se estipula como función central de análisis de la implementación, “la identificación de los factores que condicionan el logro de los objetivos a lo largo del proceso”.

Es claro que considerar que las políticas públicas son simplemente un conjunto de lineamientos técnicos de acción pública de los gobiernos y no un reflejo de las complejas relaciones de poder político, es una actitud ingenua y hasta irresponsable al desconocer la realidad y estar distante de los discursos que se mueven en la arena política. En síntesis, las políticas públicas y todo su proceso es básicamente un espacio de confrontación política entre los diferentes actores de la sociedad y no un ejercicio tecnocrático encaminado a mejorar la inversión pública.

En este sentido, es indispensable también tener claridad que los diferentes actores que participan en los procesos de formulación e implementación de políticas, tienen en juego intereses particulares, por tanto, las organizaciones son, como las denomina Richard Elmore, “arenas de conflicto” que compiten por obtener ventajas relativas derivadas del ejercicio del poder temporal (la distribución del poder en las organizaciones nunca es estable).

El proceso de toma de decisiones se basa, como asegura Elmore (2007), en las negociaciones entre actores. Estas decisiones negociadas reflejan las preferencias, prioridades y recursos que los actores llevan consigo al proceso de negociación y será precisamente el nivel de participación y la conservación del proceso de negociación, el reflejo del éxito o fracaso del proceso de implementación.

5.4.6 Aproximación A La Evaluación De Las Políticas Públicas

La evaluación de la gestión de los organismos públicos, es sentida cada vez más como una necesidad, por ello, como resultado de la *VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, se ha recomendado a los diferentes Estados participantes, establecer “sistemas internos y externos que examinen el cumplimiento de las políticas, metas y objetivos propuestos, y la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía. En este contexto parece recomendable además la creación de

⁵⁹⁶ Documento, utilizado como material de clase en la Mestratge en gestió pública de la Escola d'Administració Pública de Catalunya,

instituciones nacionales de evaluación que permitan desarrollar estos sistemas”. Reconfirmando lo anterior, Prats asegura que el éxito de los procesos de modernización del Estado, en particular en América Latina, depende de la capacidad de sus instituciones públicas y su evolución, siendo la capacidad institucional un elemento clave para “fortalecer y profundizar la democracia y el desarrollo humano y sostenible”.

La evaluación de los resultados, efectos o impactos generados por el proceso de implementación de la política pública a través de sus programas y proyectos, tiene como objeto brindar una idea más precisa sobre su eficacia y eficiencia. Según Roth (2007b), los efectos pueden diferenciarse en resultados e impactos, siendo los resultados la medida de la actividad, por lo cual se representan de manera cuantitativa y miden los efectos a corto plazo de una política pública, mientras que los impactos corresponden a los efectos reales del programa sobre la población beneficiada, por tanto se presentan en forma más cualitativa.

La evaluación consiste básicamente en contrastar los objetivos propuestos en una determinada política con la realidad en la cual se desarrolla la misma. El principal objetivo de la evaluación está centrado en la necesidad de saber qué pasa con una política/programa y disponer de información confiable para la toma de decisiones que conduzcan a mejorar el diseño de la misma.

Interpretando a Roth (2007b), puede decirse que tomar correctivos en el camino, continuar, ampliar, institucionalizar un programa, recortarlo o abandonarlo, probar una nueva idea de programa, escoger la mejor solución entre varias alternativas y decidir sobre la financiación, serán decisiones que se podrán tomar con mayor y mejor información después de recurrir a la evaluación.

5.4.6.1 Momentos de la evaluación de políticas públicas

Las políticas públicas pueden ser evaluadas en tres momentos diferentes: antes de su implementación (*ex ante*), durante el proceso de implementación (concomitante) y posterior a la implementación (*ex post*).

La evaluación *ex ante*, se utiliza principalmente en el tema de infraestructura y medio ambiente ya que con ella se busca no solo conocer, sino prevenir las consecuencias que provocarían una nueva legislación o política (estudios de impacto legislativo). En la medida en que los aspectos técnicos, económicos, sociales, culturales, ambientales y demás, sean sometidos a debate público, “se fortalecerá un proceso de aprendizaje colectivo importante para la construcción y solidificación de competencias ciudadanas y de una cultura política más democrática y participativa, y por tanto más respetuosa de los derechos humanos.”⁵⁹⁷

La evaluación concomitante, tiene por objeto controlar el buen desarrollo de los procedimientos previstos y poder detectar problemas a tiempo con el fin de

⁵⁹⁷ Roth, André-Noël. “Una introducción a la evaluación de las políticas públicas”. 2007b. *Fundamentos de Políticas Públicas*. Óp.cit. Pág. 137

realizar los ajustes necesarios. Puede ser de carácter periódico o continuo según se requiera.

La evaluación *ex post*, es de carácter retrospectivo y su finalidad es básicamente el aprendizaje para decisiones futuras.

La elección del momento en que se efectúa la evaluación dependerá de la finalidad que se pretenda alcanzar con dicha evaluación.

5.4.6.2 Niveles de la evaluación de políticas públicas

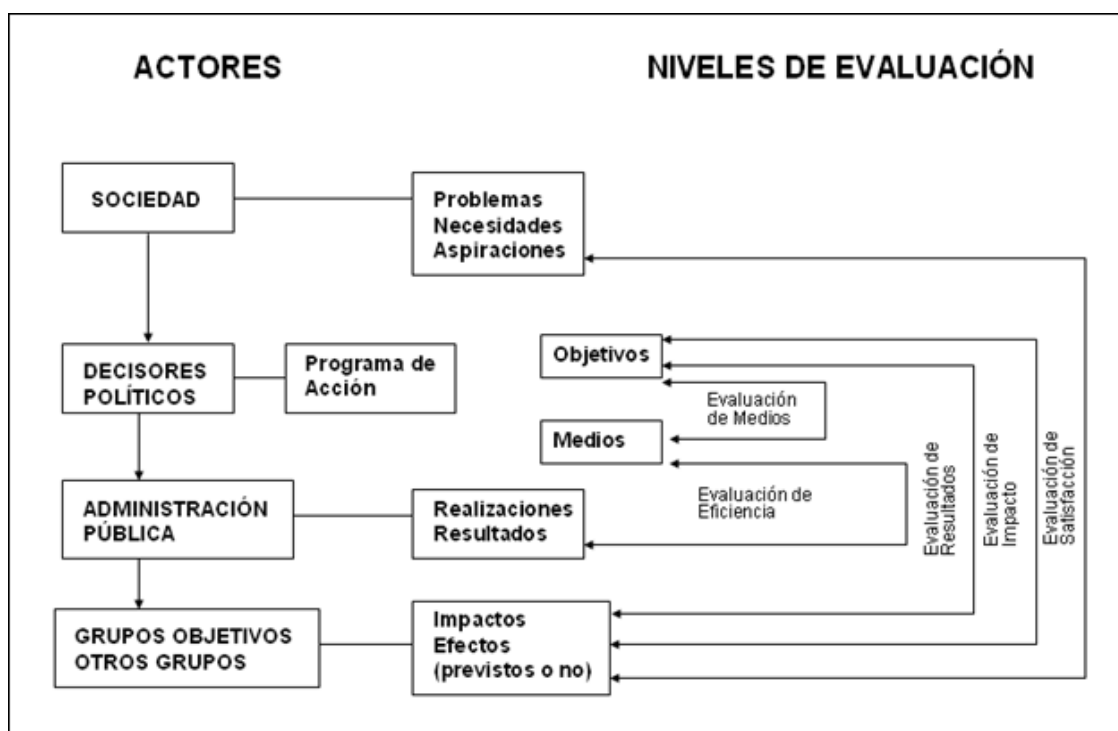
Vargas (2001) y Roth (2006), siguiendo los lineamientos de J.P. Nioche, plantean que las políticas públicas pueden ser evaluadas en los siguientes niveles: *medios, resultados, impacto, eficiencia* y de *satisfacción*.

El diagrama 26, muestra claramente las relaciones entre los diferentes actores y cada nivel de evaluación, así como la interacción entre los elementos en cada nivel de evaluación:

- a) La evaluación de *medios*, consiste en analizar si los medios previstos para el cumplimiento de los objetivos han sido puestos a disposición de los ejecutores de la política en el espacio y el tiempo requerido.
- b) La evaluación de *resultados*, tiene como objetivo precisar cuáles han sido los resultados inmediatos de las actividades de la política pública. Se trata fundamentalmente de contrastar la programación contra la ejecución.
- c) En la evaluación de *impacto*, se trata de medir el impacto final de la acción administrativa más que los efectos de la propia política pública.
- d) La evaluación de *eficiencia* mide la relación de los efectos generados por la política pública con los esfuerzos realizados para conseguirlos.
- e) Por su parte la evaluación de *satisfacción*, pretende medir en que porcentaje la población atendida por una política pública, siente que esta satisfizo su necesidad, resolvió su problema o atendió su demanda. Esta evaluación se base en aspectos subjetivos por tanto deberá involucrar indicadores de percepción, lo que aumenta la complejidad metodológica.

Los niveles comúnmente utilizados para la evaluación de las políticas públicas guardan relación directa con los objetivos planteados por la N.G.P. y la propuesta de “Good Governance” promovida por las organizaciones internacionales, esto desde el punto de vista práctico, facilita el análisis de la Administración pública. Sin embargo se convierte también en un limitante al pretender simplificar tanto las políticas como la Administración pública al excluir de dicho análisis la complejidad del contexto y de las interrelaciones entre los actores y sus diferentes intereses, así como la acción de los agentes externos que influyen en la formulación e implementación de las políticas y de gestión de las administraciones públicas locales.

Diagrama 26. Niveles de evaluación de políticas públicas



Fuente: Vargas 2001

5.4.6.3 Tipos de evaluación

Las evaluaciones pueden clasificarse en varios tipos, según el interés con el que se realice la misma. La evaluación que pretende informar a los propios actores de un programa para mejorar y transformar dicho programa se denomina evaluación *formativa*; esta evaluación se centra en el proceso. Las evaluaciones que informan al público en general o a actores externos sobre un programa en particular se llaman evaluación *recapitulativa* y enfatiza en los efectos de una política o programa público.

Otro tipo de evaluaciones se realizan tomando en cuenta el cuestionamiento sobre la actividad estatal, si la evaluación pretende decir cómo es un problema y proponer algunas soluciones, se denominan evaluaciones *descriptivas* (hacen énfasis en el uso de métodos cualitativos), si pretenden, en cambio, medir los efectos de determinada política comparándolos con unos estándares predeterminados, se consideran evaluaciones *normativas*. También existen evaluaciones orientadas al uso de métodos cuantitativos, las cuales tienden a insistir en el carácter científico de la evaluación. Por último, están las evaluaciones que hacen énfasis en el carácter participativo o pluralista de su desarrollo, en las cuales "...el proceso participativo permite aumentar la legitimidad de los resultados y facilita los cambios y la aceptación de los resultados."⁵⁹⁸

⁵⁹⁸ Roth. 2007b. Óp. cit. Pág. 140

En el caso de la evaluación pluralista, los evaluadores dejan de ser considerados como agentes externos al programa objeto de evaluación, además, esta evaluación utiliza metodologías de trabajo más participativas con el fin de facilitar el “aprendizaje colectivo de los problemas”, y así permitir una mejor interacción entre los diferentes actores involucrados.

Roth (2006), sostiene que la importancia de escoger cualquier tipo de evaluación radica en la posición y el papel de quien realiza la evaluación. Es válido mencionar, que el evaluador no puede reemplazar en ningún momento el debate político y la responsabilidad social de los actores políticos.

En este tipo de evaluación, la *percepción social* cobra gran importancia. El concepto de percepción se refiere al proceso de comunicación social y el impacto de dicho proceso sobre la formación de conocimientos, actitudes, valores y expectativas de la ciudadanía con respecto a un tema en particular. En la percepción social intervienen factores como el contexto, el primer contacto (valoración), características del perceptor (motivaciones y expectativas), características del individuo u objeto percibido, el grado de información que del individuo u objeto percibido posea el perceptor y las diferentes cosmovisiones y demás elementos simbólicos asociados tanto al perceptor como al percibido. El estudio de la percepción en el campo ambiental ha sido objeto de estudio de la psicología ambiental.

Conocer lo que la comunidad piensa, conoce y siente sobre el proceso de las políticas públicas es fundamental para la realización de los ajustes pertinentes a las políticas ya existentes y para la formulación de las nuevas. Esto es particularmente cierto cuando las políticas en evaluación, formulación o implementación están relacionadas con la temática ambiental, principalmente si están orientadas al logro de la sostenibilidad, caso en el cual, elementos como la incertidumbre, la complejidad y el riesgo son inherentes al enfoque sistémico que demanda el análisis tanto en las ciencias ambientales como en la Ciencia de la política, primordialmente si dicho análisis es aplicado en el contexto de los altamente complejos sistemas urbanos.

La percepción ambiental del ciudadano está constituida “...por toda una simbología fruto de su actividad cognitiva. Una parte importante de las respuestas perceptivas al ambiente se expresan por medio de juicios que entrañan evaluaciones cargadas de afecto, positivas o negativas a favor o en contra de determinados aspectos del ambiente, un conjunto de los cuales determinan la calidad ambiental”⁵⁹⁹ de la ciudad.

De otro lado, dado que la evaluación es un trabajo que requiere competencias multidisciplinares, se ha reconocido a la evaluación participativa, como una participación de equipos mixtos, que puede dar cuenta de la problemática vivida en la implementación de la misma.

⁵⁹⁹ García, Ricardo; Rodríguez, M^a Soledad y Real, José. “Evaluación de la percepción ambiental en la ciudad”. *Revista de teoría, investigación y práctica educativa, Currículum*. N° 1 – 2. 2001. Págs. 273 - 278

En efecto, como aseguran varios autores, la selección de las estrategias y técnicas de evaluación depende fundamentalmente de la capacidad de los evaluadores, del tiempo y de los recursos disponibles. Sin embargo en este punto, son muy pocos los autores que reconocen la escala como un condicionante más del tipo de evaluación. Esto a pesar de que, como asegura Navarro, es bien sabido que las relaciones entre escala y gobierno democrático constituye uno de los temas clásicos de la teoría política.

La escala determina entre otros factores, los costes de participación, de información, decisión y ejecución, precisamente por ello, "... lo local aparece, cada vez en mayor medida, como un ámbito apropiado para la acción gubernamental, esto es, para el diseño y ejecución de políticas públicas."⁶⁰⁰

5.4.7 Políticas Públicas Para La Sostenibilidad Urbana

Según Roth (2006), se considera la política ambiental, como "el conjunto de las relaciones -y la evolución de éstas en el transcurso del tiempo- entre las instituciones estatales y los recursos y las condiciones naturales". En este orden de ideas, la política ambiental, dada su complejidad (dominio de saberes, conflicto de intereses, diseño de instituciones y políticas públicas), es considerada como "una excelente reveladora" de las actuaciones del Estado. En palabras del propio Roth, la temática ambiental permite mostrar cómo una nueva problemática ha sido abordada e integrada por el sistema político de un Estado, por tanto "Examinar las relaciones entre el Estado y su ambiente natural e investigar cómo cambian, posibilita, de un lado, mostrar cuales son los factores determinantes y los actores que disponen de esta capacidad para modificar la política estatal y, del otro, adquirir conocimiento sobre el Estado como tal."⁶⁰¹

Para el caso específico de la política de sostenibilidad urbana, puede decirse que esta se convierte en el principal indicador de la gestión del gobierno local ya que, a través de ella, se puede determinar no solo el nivel de participación de la ciudadanía en los procesos de política pública, sino también la capacidad de reacción de la administración frente a la dinámica y compleja problemática de las ciudades.

Es necesario recordar que las ciudades albergan hoy el 80% de la población mundial. El constante aumento de la población urbana, la imparable expansión de su territorio, la complejidad de los procesos de planificación y las cada vez mayores demandas de la población por bienes y servicios, unidos a las exigencias de competitividad que les impone el proceso de globalización, han generado un cumulo de impactos negativos en las dinámicas urbanas. Los rápidos cambios ambientales sucedidos en las ciudades obligan hoy a los gobiernos locales a repensar la ciudad desde una nueva perspectiva que

⁶⁰⁰ Navarro, Clemente. "Políticas públicas y escala de gobierno. El caso de la política pública de participación ciudadana en los municipios españoles". *Revista Ciudad y Territorio*. XXX (121). 1999. Págs. 537 - 554

⁶⁰¹ Roth. 2006. Óp. cit. Pág. 167-168

conduzca a un desarrollo viable y sostenible en el tiempo y con él, a la construcción de una sociedad urbana más responsable y menos predatora.

Las ciudades, “hábitat natural del hombre”, son primordialmente espacios de consumo y producción; producción no sólo de bienes y servicios sino también de indeseables externalidades que desmejoran la calidad de vida de sus habitantes, pero que a la vez convocan con urgencia a pensar la ciudad desde el paradigma de la sostenibilidad.

En este mismo sentido, Velásquez (2004), sostiene:

“Las ciudades, como espacios de consumo y de producción, influyen sobre el uso racional o irracional de los recursos; de esta manera, el desarrollo sostenible de los centros urbanos reviste especial importancia para mejorar la calidad de vida de la población actual y la conservación de los recursos naturales y culturales para la generaciones futuras. En este sentido, la sustentabilidad de los sistemas urbanos depende tanto de la capacidad de inserción en su medio natural, como de encontrar sistemas tecnológicos y sociales que le permitan superar las restricciones del medio para su desarrollo.”⁶⁰²

Para muchos autores, hablar de ciudades sostenibles, desarrollo urbano sostenible o sostenibilidad urbana es una verdadera utopía. Sin embargo, como resultado de numerosas reuniones internacionales (Estocolmo, Vancouver, Río, Johannesburgo, etc.) hoy se cuenta con diversas estrategias que pueden conducir a la tan deseada sostenibilidad urbana. Una de estas estrategias es la Gestión Ambiental Urbana, la cual ha permitido dotar de institucionalidad el quehacer ambiental.

La Administración Pública, sensible a presiones internacionales, se ha comprometido con la mejora de la competitividad y de calidad de vida de los ciudadanos, el aumento de la productividad y el logro de ciudades social y ambientalmente sostenibles; para ello, la gestión pública dispone de valiosas herramientas como las políticas públicas y la participación ciudadana, entre otras.

Por su parte el BID (2007), al referirse a la capacidad institucional de los gobiernos municipales en el marco de la gestión ambiental urbana afirma:

“Las capacidades administrativas y financieras de los gobiernos municipales son factores primordiales para la gestión ambiental así como para el desempeño económico y social. Estas capacidades están determinadas, por ejemplo, de acuerdo a las designaciones presupuestales y la aplicación adecuadas de instrumentos económicos ambientales. En la medida que las ciudades tengan capacidad para generar y administrar sus propios recursos para la gestión del medio ambiente y los recursos naturales, el perfil de la

⁶⁰² Velásquez, Luz Estella. “Conceptos e indicadores guía para el diseño del sistema de indicadores socio-ambientales para Bogotá D.C.”. *Serie Estudios y Perspectivas*. N° 3. CEPAL/PNUD. Bogotá. 2004. Pág. 67

*agenda ambiental en relación al desarrollo local puede lograr consolidarse y contribuir a la sostenibilidad...*⁶⁰³

Dado que los sistemas ambientales presentan relaciones no lineales, se acepta como cierta la presencia intrínseca de la complejidad, “Esto determina la existencia de serias limitaciones para el pronóstico de los efectos de las modificaciones e impactos sobre los ecosistemas, tanto en las consecuencias, como en las escalas de tiempo y espacio consideradas.”⁶⁰⁴ Este límite cognitivo frente a la problemática, pero también a la solucionática ambiental, pone de manifiesto que “no existe una solución única ni se pueden predecir todos los efectos.” Lo anterior ratifica que la política ambiental está caracterizada por la incertidumbre y el riesgo.

Quintero (2005), sostiene que las políticas públicas deberían “... reconocer el componente de incertidumbre. En lugar de considerarla como un aspecto negativo, que impide la “objetividad”, esa incertidumbre es un atributo básico, y que por eso mismo obliga a profundizar la dimensión política de las políticas ambientales (en el sentido de discusión pública sobre múltiples valoraciones y percepciones).”⁶⁰⁵

La propuesta de Quintero confirma la conveniencia de recurrir a la ciencia posnormal ante la presencia de complejidad, riesgo e incertidumbre, con el fin de ampliar la “base de conocimiento” y abrir así la puerta a la participación de la ciudadanía interesada en los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos ambientales. En consonancia con lo anterior, Velásquez (2004), al referirse a la gestión ambiental urbana sostiene:

*“...se deberá superar el concepto administrativo de la gestión, integrando el gobierno local, la comunidad y las instituciones, en una gestión compartida de iniciativas locales para el mejoramiento de la calidad de vida de lo pobladores. Igualmente, los Planes de Gestión Ambiental deben reconocer el potencial que existe en la capacidad de gestión, al permitir una mayor cercanía de la comunidad con la autoridad ambiental en la toma de decisión y construir instrumentos más ágiles y apropiados para ejercer un control social sobre la gestión gubernamental.”*⁶⁰⁶

El análisis situacional de la calidad ambiental y el conocimiento sobre la realidad del territorio urbano no resulta completo si no se tiene en cuenta la participación de la comunidad que lo habita, por ello, contar “desde las fases iniciales de diseño, con la visión, propuestas y demandas de la población aporta un enfoque más realista al proceso y los resultados, lo que propicia un mayor éxito de la acción.”⁶⁰⁷

⁶⁰³ BID. *El Marco de la Gobernabilidad para la Gestión Ambiental Urbana*. 2007. Disponible en: http://www.iadb.org/SDS/ENV/site_7025_s.htm

⁶⁰⁴ Quintero, M^a Luisa. “Características fundamentales de las políticas ambientales: el riesgo y la incertidumbre”. *Revista Foro Económico*. Año X. N° 29. Mayo – Agosto de 2005. Pág. 110.

⁶⁰⁵ Quintero. 2005. Óp. cit. Pág. 111.

⁶⁰⁶ Velásquez. 2004. Óp. cit. Pág. 68

⁶⁰⁷ <http://www.coria.org/ecal/menu.htm>

Pese a los innumerables problemas presentes en las ciudades, es necesario aceptar que ellas son la realidad más vívida para el 80 % de los seres que pueblan el planeta, por tanto, es necesario trabajar mancomunadamente para mejorar los niveles de calidad de vida de sus habitantes, así que vale la pena creer que la solución a la pobreza y a otros problemas ambientales se encuentra en las propias ciudades (UNFPA, 2007) y por tanto, la sostenibilidad urbana más que un acto de fe es la única opción viable.

6. CAPITULO 6: EL CONTROL SOCIAL

6.1 INTRODUCCION

A finales de la década de los años ochenta la OCDE en su libro titulado *La administración al servicio del público*, resaltaba la importancia de fortalecer las relaciones entre las organizaciones públicas y los ciudadanos y proponía el tema como uno de los principales retos que debía afrontar la NGP (orientación al cliente). Sin embargo, dos décadas después la relación ciudadano – administración pública, sigue siendo una tarea pendiente que ha producido efectos negativos sobre el control ciudadano.

Según Cunill (2003), las evidencias empíricas sugieren claramente que las reformas que están marcadas por una orientación de mercado, como es el caso de la NGP, “no son capaces de enfrentar la actuación auto-referenciada de la Administración Pública promovida por el modelo tradicional burocrático”. El mismo autor sostiene: “El déficit persistente en el control ciudadano directo, (...) así como la pérdida aún más pronunciada del control político sobre la Administración Pública, son, de hecho, rasgos que signan el panorama actual.”⁶⁰⁸ Lo anterior, lejos de representar un refuerzo de la responsabilidad pública del aparato del Estado, marca su debilitamiento.

La práctica del control social requiere de dos condiciones básicas, la primera es la existencia de niveles sólidos de gobernabilidad que posibiliten la participación real de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y la segunda, hace referencia a la necesidad de tener una clara comprensión de “la naturaleza del aparato del Estado” (Cunill, 2003), lo que permitiría reconectar Administración Pública y democracia y con ello, recuperar el sentido del control social “como un medio para lograr la responsabilización del aparato del Estado”. El tema del control social se reposiciona hoy con el surgimiento de la segunda generación de reformas al Estado.

Sin duda entonces, la participación directa de la comunidad a través del control social a la administración pública, consolida la democratización de las relaciones de poder en la gestión pública, disminuye las asimetrías en la representación y abre espacios políticos al ciudadano para la formulación de políticas públicas (Cunill, 1999). Así mismo, permite a la administración pública conocer de manera directa tanto los problemas que aquejan a la comunidad como la percepción que los ciudadanos tienen de la gestión del gobierno local.

“La participación es el valor democrático por excelencia que promueve la colaboración ciudadana en la formulación y en la implantación de la acción pública.”
Bañón i Martínez

⁶⁰⁸ Cunill, Nuria. “Responsabilización por el control social”. *Cuaderno de ciencias sociales*. N°128. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Costa Rica. 2003. Pág. 15

6.2 LA PARTICIPACION CIUDADANA, MOTOR DE LA GESTIÓN LOCAL

Los movimientos sociales surgen como respuesta social a la problemática ambiental, global o local, aportando nuevas perspectivas a la cultura política. Estos movimientos se sustentan en principios de autonomía, autogestión y autodeterminación, con el fin de construir una sociedad basada en una democracia participativa y en una descentralización del poder para alcanzar un desarrollo sostenible y equitativo.

La perspectiva ambiental del desarrollo plantea las formas de incorporación de la población a la vida económica y política, mediante la distribución del poder y de la riqueza, la propiedad de la tierra y los medios de producción, el acceso y apropiación de los recursos naturales. Así, "...el ambientalismo promueve la participación democrática de la sociedad en el aprovechamiento de sus recursos productivos, tanto los actuales como los potenciales, para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las mayorías que pueblan el mundo actual y, asumir un compromiso con las que lo habitarán en generaciones futuras"⁶⁰⁹.

La intervención de las organizaciones sociales en la gestión local puede incidir en la consolidación de la democracia participativa en la medida en que las comunidades se ven involucradas en la definición de políticas y estrategias de desarrollo local. La posibilidad de estar participando en los procesos de planeación, toma de decisiones, ejecución y fiscalización de las acciones y obras realizadas por la administración municipal constituye un elemento clave para que los gobiernos locales no actúen a espaldas de la población sino que la incorporen a la tarea de propiciar, en el marco de sus respectivas responsabilidades, el desarrollo local⁶¹⁰.

La participación fundamentada en la pluralidad de intereses y concepciones y enriquecida por los valores y la práctica de la participación comunitaria, hace referencia a una sociedad democrática que posibilita la toma concertada de decisiones en torno a temas de interés general para la comunidad en un determinado territorio, por tanto, dependerá del gobierno local habilitar los espacios reales de intervención de la sociedad civil y asegurar el cumplimiento del ciclo de la participación, para pasar de la ya acostumbrada participación informativa y, en el mejor de los casos, consultiva, a la participación participativa.

Así lo confirma Trivelli (1995): "...los gobiernos locales ofrecen, por su proximidad a la población, un potencial para la construcción de la democracia. (...) La construcción de una ciudad democrática requiere de ciudadanos en el propio sentido de la palabra, y para eso hay un largo camino que recorrer, en el cual le cabe también una responsabilidad a los municipios."⁶¹¹ Según este autor, la formación de ciudadanos se hace "...en parte con la práctica cotidiana

⁶⁰⁹ García, Guadilla. *Ambiente, Estado y Sociedad: Crisis y Conflictos Socioambientales en América Latina y Venezuela*. Universidad Simón Bolívar. CENDES. Caracas. 1991.

⁶¹⁰ González, Esperanza. *Manual sobre Participación y Organización para la Gestión Local*. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Cali. 1995. Pág. 21

⁶¹¹ Trivelli, Pablo. *El Desarrollo sostenible y las metrópolis latinoamericanas*. Ponencia. Colegio de México. México D.F. 1995.

del gobierno local, con acciones de gobierno fundadas en la legitimidad, el consenso y acciones que tengan eficacia social y capacidad movilizadora, que vayan dando cuerpo a una democracia participativa.”⁶¹²

Las instituciones del Estado son instancias que pueden y deben jugar un rol esencial en la aplicación de los canales y mecanismos de participación y, por ende, en la democratización de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado. A juicio de González (1995), las organizaciones sociales son “...quienes, por excelencia, están llamadas a establecer nexos más estrechos con el Estado, a concretar en la práctica las normas y leyes que estimulan la intervención ciudadana y a tener mayor injerencia en los asuntos locales”⁶¹³.

En esta vía, la búsqueda de nuevas formas de interacción entre los ciudadanos y el Estado implica repensar y reformular la manera como se han venido articulando y representando las demandas ciudadanas en los procesos políticos, así como reconceptualizar los significados y alcances de la participación y la ciudadanía en relación con las formas que adopta, a nivel local, la gestión de los asuntos públicos (Gaventa, 2001).

Según Blair (2001), es de esperarse que en la medida en que el gobierno posibilite y amplíe la participación en la formulación de políticas públicas, la comunidad gane en representación, “factor clave del empoderamiento, el cual podría definirse aquí como el tener una voz significativa en las decisiones de política pública que afectan su futuro.”⁶¹⁴ Esto aplica con claridad en el nivel local.

En el ámbito local, Borja sostiene que la participación ciudadana no es simplemente una exigencia retórica y que tampoco debe limitarse al nivel informativo, sino que debe ser primordialmente “...un debate político y cultural, en el que deben poder intervenir muchos actores (...) El debate ciudadano tiene que estar orientado por objetivos políticos explícitos, es preciso hacer emerger los valores culturales y los intereses sociales implícitos...”⁶¹⁵

Si las anteriores condiciones se cumplen entonces, las decisiones de política local que reflejen el empoderamiento de la comunidad serán altamente efectivas en la mejora de las condiciones de vida de la población ya que “estos avances permitirán reducir la pobreza y aumentar la equidad entre todos los grupos.”⁶¹⁶

La participación, en todas sus manifestaciones (social, comunitaria, ciudadana o política) es el componente esencial de la democracia, es necesaria para hacer mejores políticas públicas y mejores ciudadanos, conocedores y defensores de sus derechos y cumplidores de sus deberes.

⁶¹² Trivelli. 1995. Óp. cit.

⁶¹³ González. 1995. Óp. cit. Pág. 23

⁶¹⁴ Blair, Harry. 2000. Citado por Gaventa. 2001. Óp. cit. Pág. 6

⁶¹⁵ Borja. 2000. Óp. cit. Pág. 80

⁶¹⁶ Blair, Harry. 2000. Citado por Gaventa. 2001. Óp. cit. Pág. 6

Según Ortegón (2008), para que la participación ciudadana sea efectiva “...deben generarse compromisos y condiciones institucionales con interacción social, asociatividad, deliberación pública, tolerancia y respeto por el pluralismo ideológico, dentro de lo que se conoce como capital social.”⁶¹⁷

6.3 EL “CLIENTE – CIUDADANO” Y EL CONTROL SOCIAL.

El control social es la intervención de la comunidad como interlocutora válida. En este sentido, el Estado debe contribuir a la “organización, promoción y capacitación de asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación, en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.”⁶¹⁸

Verdesoto (2002), define el control social de la gestión pública como “el diseño de una **institucionalidad transparente en relación con la demanda de la sociedad** que condicione al Estado a la transparencia de sus intervenciones y sea permeable a la influencia de todos los ciudadanos.”⁶¹⁹

Por su parte, Eslava (2008), sostiene que el control social comprende “...no solo el intercambio de información sino también la posibilidad de intervenir en el ejercicio del poder. Incorpora la rendición de cuentas pero también la petición de cuentas en torno a las instituciones –las reglas de juego- de un colectivo social.”⁶²⁰ Resalta el autor la importancia de la confianza en el proceso de control social, “entendida como la resultante de la interacción entre el ciudadano y las instituciones (confianza pública) y la creación de condiciones desde el gobierno (confianza oficial).”⁶²¹

Como objetivos principales y generales del control social de la gestión pública, la Personería de Bogotá señala los siguientes:

- La democratización de la Administración Pública.
- El cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública.
- La lucha contra la corrupción.
- La promoción de liderazgo.

⁶¹⁷ Ortegón Q., Edgar. *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Universidad de Alcalá, IELAT – Convenio Andrés Bello – Colciencias. Bogotá. 2008. ISBN: 978-958-698-240-5. Pág. 131

⁶¹⁸ <http://www.personeriabogota.gov.co/?idcategoria=385>

⁶¹⁹ Verdesoto, Luis. “Políticas públicas de estímulo al control social de la gestión pública: dimensiones conceptuales”. *Colección Sociedad Civil*. Vol. 13. BID – INTEC. Santo Domingo. 2002. Pág. 29. ISBN: 9993425265.

⁶²⁰ Eslava, Adolfo. *Políticas públicas y control social. Una aproximación neoinstitucional*. Ponencia. Conferencia Mundial sobre Desarrollo de Ciudades. Porto Alegre. 2008. Disponible en: http://www.cmdc2008.com.br/novo/baixar.php?id=comunicacao_55_-_controle_social_de_politicas_publicas_-_medelin.ppt&dw=1&PHPSESSID=cb8f0e064b863e6b5a1626b9f0506375. Última consulta: junio 18 de 2008.

⁶²¹ Ídem.

- Construcción de confianza y solidaridad social.

Características como representatividad, democracia, legalidad, neutralidad política, libertad de iniciativa y autonomía, objetividad, transparencia y responsabilidad, deben estar presentes en los grupos que ejercen el control social, con el fin de que este sea “un ejercicio consciente, permanente y juicioso de ciudadanos y ciudadanas que se comprometen con el propósito de hacer seguimiento a la actividad del Estado y sus instituciones para que ellas cumplan con su misión y lo hagan desde la interlocución con quienes son sus usuarios y beneficiarios.”⁶²²

Eslava (2008), sostiene que las características que posibilitan que el proceso de control social sea completo son tres: contestabilidad (permite informar y justificar las acciones y decisiones), obligatoriedad (contempla incentivos y sanciones a la gestión pública) y receptividad la cual “garantiza la retroalimentación entre ciudadanos y gobernantes para incidir en el análisis, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.”⁶²³

La eficacia del control social sobre la Administración Pública es directamente proporcional a la independencia y autonomía que mantengan los grupos sociales respecto de los actores estatales, por ello el control debe ser externo a la Administración Pública con el fin de asegurar que la relación con ella sea regulativa en vez de constitutiva (Cunill, 2003).

Es claro entonces que, la participación de la ciudadanía juega un papel fundamental en la evaluación de la gestión pública y de sus políticas ya que, en última instancia, estas son la respuesta de la administración pública a las demandas de la población, por tanto, la actuación de la ciudadanía vía control social permitirá la autorregulación del sistema político mediante la reformulación o “recontextualización” de las políticas públicas como instrumento de solución a las situaciones que han sido identificadas como “problemáticas” por la comunidad. Así mismo, el control social exige a la administración pública, en el contexto de la NGP, eficiencia, eficacia y transparencia en el actuar.

Finalmente, es necesario reconocer que la viabilidad y efectividad de la participación de la ciudadanía en los diferentes espacios políticos, dependerá indefectiblemente de los siguientes elementos:

- ✓ Reconocimiento del contexto cultural, económico, social, político e institucional en el que se lleva a cabo la participación y el control social.
- ✓ Creación de ambientes y condiciones para la generación de “...“aptitudes” de la sociedad civil para desatar procesos de participación y asumir roles de contraloría...”⁶²⁴.
- ✓ Acceso a la información y la facilidad de las comunicaciones, como estrategia para afianzar el compromiso y promover la participación para

⁶²² <http://www.personeriabogota.gov.co/?idcategoria=359>

⁶²³ Eslava. 2008. Óp.cit.

⁶²⁴ Verdesoto, Luis. *El control social de la gestión pública: lineamientos de una política de participación social*. Editorial Abya Yala. Quito. 2000. ISBN: 9978046348. Pág. 64

la toma de decisiones y en consecuencia, presionar por un buen gobierno y la creación de nuevos mecanismos para el ejercicio del control social.

- ✓ “Apertura interna” del Estado, la cual posibilita a la comunidad ejercer control sobre las políticas públicas, ampliando así la concepción del control social más allá del ejercicio de la auditoría.

6.4 MEDIR PARA MEJORAR

La medición aporta información al proceso de evaluación y la evaluación sirve para decidir qué acciones conviene seguir para el logro de las metas propuestas.

La medición, en el marco de la gestión pública se convierte en un valioso instrumento que aporta información, tanto a la administración como a la ciudadanía, para la acertada toma de decisiones sobre asuntos de interés colectivo. La evaluación, mediante indicadores, sirve de directriz para la formulación, seguimiento y control de las políticas públicas, principalmente en el nivel local en donde la participación de la comunidad puede ser más directa y cercana a la función pública.

6.4.1 La Evaluación

La búsqueda, por parte de la administración pública, de la aceptación social de la gestión y de sus políticas, ha conducido a generar diversas estrategias que permitan, tanto a la ciudadanía como a la administración, conocer cuánto de lo propuesto por el gobierno local se ha cumplido y cuál es el grado de satisfacción de los ciudadanos con los logros obtenidos y con la gestión de sus gobernantes.

En consecuencia, la evaluación se convierte en una invaluable herramienta para la gestión, principalmente en el nivel local: “La evaluación de la acción y de las políticas públicas es una parte de las nuevas herramientas de gestión de los sistemas democráticos que pretende contribuir a proporcionar instrumentos para asegurar la eficiencia, la responsabilidad administrativa y la participación social en la acción pública.”⁶²⁵

En este sentido, la función retrospectiva de la evaluación aporta al gobierno local información para la orientación de la gestión a partir de prácticas anteriores que dan “...cuenta *a posteriori* del valor de las experiencias habidas a partir de la utilización de instrumentos diversos en diferentes sectores políticos. Permite apreciar los efectos, positivos y negativos, de la acción pública, lo que faculta a su vez a los evaluadores para posicionarse ante los

⁶²⁵ Bañón i Martínez, Rafael. “Introducción: La evaluación de la acción pública como responsabilidad democrática”. *La evaluación de la acción de las políticas públicas*. Díaz de Santos. Madrid. 2003. Óp. cit. Pág. XX

debates futuros y ser perfectamente conscientes del impacto social de sus actos”⁶²⁶

La complejidad de la acción pública avoca la creatividad, la experticia y la percepción de los diferentes actores involucrados en la gestión local para la creación de instrumentos que permitan, a través de la evaluación, modificar la realidad, “De hecho mediante la evaluación se crean realidades e imágenes congruentes con la responsabilidad política y social de las administraciones públicas”⁶²⁷.

Teniendo en cuenta la complejidad que le asiste a la acción pública, se hace necesario, en el proceso de evaluación, el concurso de diferentes disciplinas, miradas y lecturas de la realidad que comparten, en un mismo espacio territorial, los diferentes actores que allí habitan y que se ven afectados (positiva o negativamente) por políticas, programas y acciones u omisiones de la administración pública (evaluación participativa). Así lo confirma Bañón (2003), cuando asegura: “La evaluación como técnica se nutre de prácticas de evaluación que se han aplicado por diferentes disciplinas a objetos diversos, pero siempre con la especificación de que la acción pública suele manifestarse a través de políticas, en la actualidad, más que mediante acciones aisladas y que hay valores no explícitos en la formulación de objetivos en la acción pública...”⁶²⁸

En términos generales, puede decirse que la evaluación busca los siguientes objetivos fundamentales:

- Producir información que permita la toma acertada de decisiones.
- Informar a los diferentes actores de la gestión pública si la administración está realmente ejecutando las tareas que se le han asignado.
- Informar sobre los niveles de satisfacción de los ciudadanos (prestación y distribución equitativa de servicios, calidad de la atención, etc.)
- Mejorar el programa o política evaluada.
- Mejorar, perfeccionar y garantizar la calidad de un servicio.
- Potenciar la organización, los programas y las políticas.
- Servir como instrumento que permita, en los diferentes niveles de responsabilidad, rendir cuentas sobre la gestión y los resultados de programas y políticas públicas.
- Orientar acciones futuras.

⁶²⁶ Ruano. 2003. “La doble naturaleza técnica y política de la evaluación del rendimiento”. *La evaluación de la acción de las políticas públicas*. Óp. cit. Pág. 40

⁶²⁷ Bañón i Martínez, Rafael. 2003. Óp. cit. Pág. XXI

⁶²⁸ Bañón i Martínez, Rafael. 2003. Óp. cit. Pág. XX

6.4.2 La Evaluación En El Contexto De La NGP

En el contexto de la NGP, la evaluación representa “una herramienta al servicio del reforzamiento de la eficacia y de la transparencia de la acción del Estado.”⁶²⁹

Evaluar los condicionamientos y las oportunidades para la acción pública en el marco de la globalización, debe conducir a “desplazar, tanto teórica como prácticamente, el centro de atención hacia el análisis de las cuestiones relativas a la gestión de las redes de relaciones mediante las cuales la administración pública trata de orientar las políticas públicas hacia los objetivos que persigue”⁶³⁰, como son: reducir la prestación de servicios y/o incrementar la fiscalidad para producir servicios públicos a un menor coste, incrementar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública y, en general, hacer más rentable la actuación de la administración.

Según Osuna (2003), la evaluación sería la justificación de la intervención pública dentro del inevitable nuevo papel del Estado en la sociedad, porque “...la intervención pública sólo estará legitimada sobre la base de su eficacia y de su eficiencia, y para la estimación de ambas la evaluación constituye un instrumento imprescindible”⁶³¹, por lo tanto la evaluación debe verse no solo como un instrumento de control financiero y de legalidad; sino también, como una herramienta para racionalizar la toma de decisiones públicas.

La “gerencia pública” moderna, obliga a realizar evaluaciones constantes con el fin de “juzgar” programas, políticas y organismos a través de “resultados” (López, 2005), por tanto, la evaluación en el contexto de la NGP se convierte en una herramienta que permite “explorar de manera rigurosa y sistemática el cumplimiento de actividades, el uso de recursos, la entrega de productos o servicios y el logro de cambio sostenible, de tal forma que el diseño y la gestión de las iniciativas evaluadas se puedan ajustar, con el fin de asegurar que generen valor para la sociedad.”⁶³²

El control social debe ser entendido como la herramienta más directa que tiene la comunidad para intervenir en la función pública y ejercer vigilancia sobre los recursos del Estado. Así mismo, es necesario entender que una comunidad capacitada e informada podrá de manera eficiente participar en la formulación e implementación de las políticas públicas que den respuesta a sus propias demandas. Sin embargo, la evaluación de las políticas y su gestión, requiere del diseño de indicadores que permitan a la comunidad ejercer el control social de manera fácil y efectiva.

⁶²⁹ Ruano, José. 2003. Óp. cit. Pág. 33

⁶³⁰ Morata, Francesc y Hanf, Kenneth. “Gestión pública y redes de políticas: Aplicación a la política ambiental en Cataluña”. *La evaluación de la acción de las políticas públicas*. 2003. Óp. cit. Págs. 162 - 163

⁶³¹ Osuna, José L. “La evaluación participativa: Una visión integral y pluralista”. *La evaluación de la acción de las políticas públicas*. 2003. Óp. cit. Pág. 48.

⁶³² Mokate. 2003. Citado por López. 2005. Óp. cit. Pág. 29

6.5 LOS INDICADORES COMO HERRAMIENTA PARA LA EVALUACION

López (2007), define un indicador como "...un valor (cuantitativo o cualitativo) que al compararlo con objetivos premeditados permite detectar en forma simple y gráfica, el resultado de la gestión en distintos aspectos de una actividad u organización."⁶³³ Es decir, la información aportada por los indicadores hace posible evaluar la gestión global de dicha organización (pública o privada).

La misma autora considera que "...la construcción de indicadores se convierte en un elemento de relevancia dentro de las instituciones, ya que contribuyen a desarrollar una cultura organizacional orientada a los resultados, proporcionar una visión sintética de la evolución de la gestión institucional y orientar las decisiones institucionales al respecto."⁶³⁴

Por su parte, Fleury (2002), refiriéndose a la importancia de los indicadores en los procesos de evaluación, sostiene que contar con "...mecanismos capaces de generar información confiables es condición imprescindible para que el gobierno pueda hacer contratos adecuados, hacer el seguimiento y evaluación de sus propias actividades y de aquellas contratadas, remunerar a los funcionarios de acuerdo a su productividad y, por ende, rendir cuentas a la sociedad sobre su desempeño."⁶³⁵

6.5.1 Los Indicadores En El Contexto De La NGP

Los indicadores juegan un rol crucial en los procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación, ya que proporcionan información sintética sobre una situación en circunstancias de espacio - tiempo particulares, por ello, se convierten en una herramienta determinante para la toma de decisiones. Es así como en el contexto de la Administración Pública son ampliamente reconocidos por varios autores⁶³⁶ como *inputs* en los procesos de formulación de políticas.

José Ruano, apoyado en la afirmación de Kaplan y Norton, "sólo se gestiona lo que se mide", sostiene que la medida de los resultados no es un problema que obedezca a la moda o a la técnica, sino más bien, a la "concepción instrumental de la acción pública, en la medida en que produce resultados susceptibles de medición, y no sólo mensajes simbólicos de naturaleza intangible."⁶³⁷

⁶³³ López, Andrea. 2007. Óp.cit. Pág. 34

⁶³⁴ Ídem.

⁶³⁵ Fleury, Sonia. *Reforma del Estado*. Biblioteca Virtual Top. 2002. Pág. 23

⁶³⁶ MMA, 1996 y Segnestam, 2002, ambos citados por Escobar, Luis. "Indicadores sintéticos de calidad ambiental: un modelo general para grandes zonas urbanas". *Revista EURE*. Vol. XXXII. N° 96. Santiago de Chile. Agosto de 2006. Pág. 74

⁶³⁷ Ruano. 2003. Óp. cit. Pág. 37.

6.5.2 La Evaluación Por Objetivos Y Resultados

La evaluación por objetivos y resultados, promovida desde la NGP, ha conducido a la formulación de indicadores que buscan medir “el grado de obtención de una meta, de la misma forma que un conjunto de metas permiten medir el logro de un objetivo”⁶³⁸, con la intención de “establecer un sistema de *premios y castigos* con la finalidad de instaurar una cultura donde los funcionarios estén obligados a rendir cuentas de sus acciones y a lograr una gestión más eficiente.”⁶³⁹

Algunos de los postulados que respaldaron la reforma de la administración pública (Prats, 2005; SGP, 2007) y que dejan ver claramente la orientación de la gestión hacia los objetivos y resultados fueron los siguientes:

- ✓ Orientación de la gestión a resultados, que son fijados políticamente y medibles técnicamente.
- ✓ Discrecionalidad y flexibilidad para el uso de los recursos, que son controlados a través de la evaluación de resultados.
- ✓ La autoridad operativa delegada de los niveles centrales a unidades operativas o niveles descentralizados.
- ✓ Decisiones y controles focalizados en productos y resultados.
- ✓ Responsabilidad de los gerentes respecto tanto del uso de
- ✓ Los recursos como de los resultados que producen con ellos.

La gestión por objetivos y resultados constituye una forma de orientar y organizar la administración pública; está fundamentada en la previsión y preparación anticipada de logros, y en la delimitación y asignación de responsabilidades para conseguirlos (SGP, 2007).

Sin embargo, pese a las muchas ventajas referidas por diferentes autores, la gestión por resultados presenta serios problemas conceptuales y metodológicos, Pollit (1998) y Fleury (2002), entre otros, coinciden en los siguientes:

- ✓ La ausencia de consenso político y social sobre los resultados deseados;
- ✓ El hecho que los resultados suelen ocurrir en un horizonte temporal más largo que los gobiernos;
- ✓ Serias dificultades concernientes a la atribución de causalidad en relación a resultados;
- ✓ Difícilmente se pueden atribuir resultados solamente a las acciones del gobierno: “Aunque el gobierno pueda y deba tomar iniciativas, hay que considerar las respuestas y reacciones de los individuos y de la comunidad en término de los resultados alcanzados.”⁶⁴⁰

⁶³⁸ Subsecretaría de la Gestión Pública (SGP). *La Gestión Pública por objetivos y resultados: Una visión sistémica*. Oficina Nacional de la Innovación de Gestión, Dirección de Planeamiento y Reingeniería Organizacional. Buenos Aires. 2007. Pág. 67. Disponible en: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/libro/Gestion_por_resultados_version_completa.pdf

⁶³⁹ Subsecretaría de la Gestión Pública. 2007. Óp. cit. Pág. 16

⁶⁴⁰ Pollit (1998). Citado por Fleury. 2002. Óp. cit. Pág. 24

Por otro lado, los denominados indicadores por objetivos también presentan inconvenientes, ya que generan mediciones estáticas y asistémicas, lo que contrasta con el carácter “inteligente” que le otorga a la organización el concepto de “medición”, entendiendo por *organización inteligente* aquella que “...es flexible y tiene alta conectividad interna y externa; es capaz de medir posibilidades, de adaptarse a las turbulencias del entorno y desarrollar iniciativas frente a los nuevos estímulos que proceden de los escenarios cambiantes de la realidad, sosteniendo la direccionalidad estratégica.”⁶⁴¹

6.5.3 Cuando La Acción Desborda La Evaluación

Es claro que las diferentes propuestas de evaluación de la gestión de la administración pública, se han quedado “cortas” al intentar calificar la capacidad de acción de las administraciones, lo que ha puesto en evidencia un vacío teórico y metodológico con respecto a las estrategias y los indicadores utilizados para tal fin. Las propuestas de evaluación existentes carecen aún de indicadores interrelacionados que permitan calificar más allá de los resultados.

Evaluar la acción por resultados y objetivos logrados, aún en aras de la eficiencia y eficacia, es desconocer no sólo el carácter sistémico y altamente complejo de la gestión pública, sino también la presencia innegable de la incertidumbre y el riesgo en las diferentes acciones involucradas en los procesos de gestión.

Por otro lado, medir la capacidad de acción de los gobiernos, particularmente de los locales, únicamente con los instrumentos promovidos por la NGP, es ignorar la existencia del entorno en el que se encuentra inmersa la administración local (nivel regional, nacional e internacional), así como las relaciones de doble vía que se establecen entre la administración y el entorno, en otras palabras, las intensiones y las acciones provenientes de la administración pueden apuntar claramente al logro de los objetivos propuestos pero el entorno puede ejercer presiones que la administración no logra paliar, a pesar de contar con planes, programas y políticas encaminadas a la consecución de los resultados y los objetivos preestablecidos por la propia administración.

Otro problema evidente de la evaluación de la gestión de la administración pública, a partir de instrumentos propios de la NGP, es la dificultad de medir el valor creado por las propias instituciones. Echebarría y Mendoza (1999), se refieren al valor creado en los siguientes términos:

“...las administraciones públicas crean valor a través de transacciones individuales con los ciudadanos (garantizando sus derechos, prestándoles servicios o a través de transferencias monetarias), pero también lo hacen de otras formas (...) El valor no sólo se crea por la existencia de externalidades (el aumento de población vacunada reduce los riesgos de infección de la población no vacunada) sino también porque dichos programas expresan los

⁶⁴¹ Subsecretaría de la Gestión Pública. 2007. Óp. cit. Pág. 36.

*valores y preferencias sobre el tipo de sociedad en el que sus miembros desean vivir.*⁶⁴²

Por último, llama la atención el papel poco protagónico que juega la percepción de la ciudadanía con respecto a la evaluación de la gestión pública. Mientras la NGP propone enfocar la atención hacia la transparencia y el “ciudadano-cliente”, su sistema de indicadores para la medición de la gestión de la administración, restringe la opinión de este, casi exclusivamente, al campo de los servicios públicos, excluyéndolo del ejercicio del control social en otros campos de la acción pública.

6.5.4 El Uso De Indicadores Como Instrumentos De Control Social

Fleury (2002), considera la participación como un principio básico del funcionamiento administrativo, encaminado al logro de la transparencia: “La participación de la sociedad civil en la provisión social debe ser vista a partir de las relaciones de sinergia que emergen en diferentes planos de la colaboración público-cívica”.

El control social a la gestión pública se realiza mediante la participación de la ciudadanía en los procesos de seguimiento y evaluación de las acciones de la administración. En este sentido, los indicadores se convierten en una herramienta fundamental para el ejercicio de seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos, principalmente a nivel local.

La Veeduría Distrital de la ciudad de Bogotá, afirma que en el diálogo que se establece entre los miembros de la comunidad y los funcionarios de las entidades públicas cuando se ejerce control social, “...es de vital importancia que las observaciones y recomendaciones que la gente presenta sean fruto del estudio y análisis de la información recogida durante los ejercicios de seguimiento, es decir, que estén argumentadas con solidez. De esta manera, la administración podrá tener una mejor comprensión de sus aciertos y desaciertos, dará respuestas oportunas y aplicará los correctivos pertinentes”⁶⁴³ y es, precisamente, en este espacio de control - evaluación en el que el uso de los indicadores adquiere vital importancia.

Respecto a los indicadores Pulido (2001), resalta la importancia de involucrar indicadores de percepción en los procesos de evaluación: “La batería de indicadores al servicio de expresar resultados en materia de desempeño debe considerar, además de los tradicionales criterios de eficacia y eficiencia, el criterio de calidad reflejado en la experiencia o percepción de la población expuesta al proceso o servicio evaluado.”

En concordancia con lo anterior, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), enfatiza en la importancia del uso de los indicadores como instrumentos de control social: “La Gestión y el Control a través de

⁶⁴² Echebarría y Mendoza. 1999. Óp. cit. Págs. 23 - 24

⁶⁴³ Veeduría Distrital. “Indicadores: una herramienta para el control social”. *Serie guías para el control social*. Bogotá D.C. 2005. ISBN: 958-9405-31-2. Pág. 7

Indicadores es uno de los temas de avanzada de la Administración Pública. La necesidad de transparencia ha generado -en muchos casos- circuitos demasiado burocráticos donde los controles se superponen, la carga de datos se multiplica y las bases de datos son difíciles de cruzar y administrar”.⁶⁴⁴

Lo anterior reafirma la necesidad de diseñar herramientas que simplifiquen los procesos de evaluación de la administración pública, permitiendo la participación activa de la comunidad en el proceso de las políticas públicas.

El tipo de herramientas y el procedimiento empleados son muy importantes para que el ejercicio de seguimiento y evaluación tenga buenos resultados, por esto, es necesario que la ciudadanía se capacite en las técnicas relacionadas con la formulación e interpretación de indicadores. Un conocimiento y manejo adecuado de los indicadores facilitará y optimizará el ejercicio del control social, objetivo central de esta investigación.

Conscientes de la importancia del control social en el seguimiento y evaluación de la gestión pública, los países iberoamericanos han firmado la denominada “Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública”, en la cual, los gobiernos se comprometen a viabilizar y propiciar los mecanismos y espacios de participación de la ciudadanía en los procesos de control y evaluación.

Para finalizar este capítulo y a manera de síntesis, de la carta arriba mencionada, se extractan algunos apartados que, a juicio de la autora, en su conjunto podría llamarse “el decálogo de la participación para la transparencia en la gestión pública”, ya que recoge el espíritu de la participación, del control social y de los instrumentos, en el contexto de la administración pública:

De la democracia

- 1. Las sociedades contemporáneas de Iberoamérica demandan, cada vez con mayor fuerza, la ampliación y profundización de la democracia como sistema político y, en particular, la democratización de la gestión pública. De suyo, la mejora de la gestión pública es consustancial al perfeccionamiento de la democracia. Es así como surge como paradigma social la búsqueda de una democracia plena, que se soporte, entre otros, en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, en el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que se puede denominar como el **“derecho de participación ciudadana en la gestión pública”**.*
- 2. La participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia. Los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad.*

⁶⁴⁴<http://www.clad.org.ve/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/view>

De la participación

3. *Se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.*
4. *Los poderes públicos fomentarán el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, destinando recursos, así como creando y potenciando las condiciones favorables para el ejercicio efectivo de este derecho, en especial de aquellos sectores en condición de exclusión y vulnerabilidad social.*
5. *Los Estados iberoamericanos adoptarán políticas para que se desarrollen programas para la formación, sensibilización e información de los ciudadanos y las ciudadanas referidos a su derecho de participación en la gestión pública.*
6. *La participación ciudadana en la gestión pública debe ser un elemento transversal y continuo en la actuación de los poderes públicos, que velarán para que pueda ser ejercida a lo largo del proceso de formación de las políticas públicas, los programas sociales y los servicios públicos.*

Del Control social

7. *Es preciso asegurar la articulación de los mecanismos de participación ciudadana, en especial los dedicados al control, con los órganos estatales fiscalizadores unipersonales o colegiados que dependen del poder legislativo o ejecutivo, de las contralorías o tribunales de cuentas, del defensor del pueblo o del ciudadano, y de los organismos estatales especializados en el combate a la corrupción, con el fin de potenciar el ejercicio de control social.*
8. *Las Administraciones Públicas precisan abrir o facilitar espacios de interlocución, deliberación, comunicación, en los que las autoridades que representan los entes y órganos públicos informen y expliquen a los ciudadanos y las ciudadanas sobre los resultados encomendados y se sometan al control social.*

De los instrumentos

9. *Se reconoce el derecho a seguir, medir y evaluar la gestión pública y sus resultados, de conformidad con las necesidades y ópticas de la ciudadanía, de los colectivos sociales y pueblos indígenas.*
10. *Es derecho de la ciudadanía medir y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas; por tanto, los Estados iberoamericanos facilitarán la intervención independiente de la sociedad en el seguimiento, evaluación y control de las mismas.*

Del compromiso

Los Estados iberoamericanos signatarios de esta Carta se comprometen a promover la participación ciudadana en la gestión pública siguiendo las pautas de orientación contenidas en la presente, con el propósito de estimular la democracia participativa, la inclusión social y el bienestar de los pueblos de Iberoamérica.

PARTE IV: DE LA PROPUESTA METODOLOGICA

7. CAPITULO 7: MODELO METODOLOGICO

7.1 MARCO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACION

El marco conceptual de la investigación es la *ciencia posnormal*, teoría desarrollada por Funtowicz y Ravetz.

Dada la complejidad de los sistemas urbanos, la necesidad de la ampliación de la base de conocimiento con saberes no técnicos y la inclusión de la incertidumbre y el riesgo en los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, principalmente en el campo de la sostenibilidad, se adoptó la ciencia posnormal como marco conceptual para esta investigación.

Las cualidades propias de la ciencia posnormal permiten abordar el análisis de los problemas ambientales de manera holística. Así mismo, su aplicación en el campo de la política representa un avance en el conocimiento de la compleja relación entre políticas públicas y problemática ambiental.

En este marco, la estrategia metodológica seleccionada para este estudio fue el análisis comparativo.

7.2 ESTRUCTURA METODOLOGICA

La investigación se realizó siguiendo la estructura metodológica descrita a continuación (diagrama 27):

1. Revisión Bibliográfica:
Se realizó una amplia revisión de la bibliografía disponible para los temas pertinentes a la investigación.
2. Selección de las ciudades objeto de estudio:
Para la selección de las ciudades objeto de estudio se tuvieron en cuenta básicamente los siguientes criterios: número de habitantes (megaciudades con más de cuatro millones de habitantes), nivel de centralidad (según Beaverstock/Smith/Taylor, 1999 y Jürgen. 2003) y posición geopolítica estratégica. Para América Latina cumplieron con

estos criterios de selección tres ciudades: Bogotá, México D.F. y São Paulo. Dado que la intención de la investigadora era comparar diversos procesos desarrollados en las ciudades Latinoamericanas teniendo como referente una de las ciudades europeas, fue necesario aplicar los mismos criterios de selección a varias de las ciudades europeas, siendo Madrid la ciudad que mejor se ajustó a dichos criterios.

Es pertinente aclarar que la decisión de trabajar específicamente con las ciudades (delimitadas por su correspondiente perímetro urbano) y no incluir en esta investigación sus áreas metropolitanas (para el caso de Madrid, México D.F. y São Paulo) o sus áreas de influencia (en el caso de Bogotá), tiene una motivación puramente legal, ya que la investigación requería total y absoluta claridad con respecto a la jurisdicción y competencias legales de la Autoridad Ambiental Local en cada una de las ciudades objeto de estudio. En otras palabras, la normativa vigente en cada una de las ciudades estudiadas, coincide en reconocer como área de jurisdicción de la Autoridad Ambiental Local, el perímetro urbano.

3. Se realizó un análisis comparativo entre las ciudades de Bogotá, Madrid, México y São Paulo, dicha comparación permitió obtener una completa y actualizada caracterización de los centros urbanos objeto de estudio, la cual se planteó sobre la base de las siguientes categorías:
 - Extensión territorial
 - Situación geopolítica
 - Número de habitantes
 - Contexto social y económico
 - Aspectos político administrativos
 - Nivel de descentralización
4. Se analizaron los Modelos de Administración implementados a partir de 1992 en las ciudades objeto de estudio con el fin de conocer, entre otras características, el nivel de descentralización presente en cada una de las ciudades, característica de la administración asociada directamente a los procesos de participación de la ciudadanía. Producto de este análisis se obtuvo una matriz que resume las principales similitudes y diferencias de los modelos, insumo utilizado para análisis posteriores.
5. Se realizó seguimiento a los diferentes procesos llevados a cabo en cada país para la formulación, desarrollo e implementación de las Políticas Ambientales. Este estudio permitió identificar las “motivaciones” nacionales y locales para la formulación de dichas políticas y sus respectivas consecuencias, en particular en lo que corresponde al nivel local.
6. Se consultaron expertos, Autoridades Ambientales competentes a nivel local e instituciones no gubernamentales relacionadas con el tema de Legislación Ambiental y su aplicabilidad en la instancia territorial

correspondiente, con el fin de conocer las singularidades de la normativa vigente y asegurar la correcta interpretación.

7. Se realizó un estudio detallado de los diferentes Planes de Gobierno (Plan de Desarrollo, Ordenamiento Territorial y Gestión o Acción Ambiental), implementados en cada ciudad a partir del año 1992, con el fin de comprender el proceso de transformación de las ciudades, además éste paso metodológico procuró nuevos insumos para análisis posteriores.
8. Se llevó a cabo un acercamiento teórico y metodológico a los diferentes Planes de Acción y/o Gestión Ambiental implementados en cada ciudad a partir del año 1992, lo cual permitió la interpretación del proceso de construcción de ciudad desde la perspectiva ambiental.
9. Análisis Comparativo

Siguiendo la metodología propuesta por Alcántara (1995), el estudio de los diferentes Planes y de las políticas públicas ambientales se realizó desde una perspectiva comparada, con el fin de identificar el grado de divergencia y convergencia de dichos Planes y políticas “en relación con la gobernabilidad del sistema y el establecimiento de una relación entre la gobernabilidad y un determinado estilo de políticas y la determinación de una tipología de los sistemas políticos a través de dichos estilos.”⁶⁴⁵

En este mismo sentido, Bañón, Caballero y Sánchez (2003), sostienen que toda evaluación en el ámbito público, como es el caso de evaluar la concordancia entre Planes y políticas, implica “la aplicación de procedimientos sistemáticos y rigurosos de recogida de datos y de análisis, guardando gran similitud con cualquier investigación social, pero diferenciándose de ésta, en que debe emitirse un juicio de valor sobre el objeto que se está evaluando, bien sea un programa, una política determinada, una organización”⁶⁴⁶, sin olvidar el importante papel que juega la participación de las partes interesadas en este proceso.

Mediante la estrategia metodológica del análisis comparativo, se logró identificar:

- Nivel de descentralización de la administración pública en cada ciudad de estudio, información que determinó la selección de las ciudades de São Paulo y Bogotá para la realización de talleres.
- Grado de concordancia entre los Planes de Acción y/o Gestión Ambiental y los Planes de Gobierno, específicamente los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, puestos en marcha durante los últimos 16 años en cada una de las ciudades estudiadas.

⁶⁴⁵ Alcántara, Manuel. Gobernabilidad, crisis y cambio. Fondo de Cultura Económica. México. 1995.

⁶⁴⁶ Bañón, Caballero y Sánchez. 2003. Óp. cit. Págs. 219-220

- Oportunidades, amenazas y tendencias de las ciudades objeto de estudio en el marco de la Gestión Ambiental Urbana.
10. La Participación Ciudadana, por ser el eje estructurante de la Gestión Ambiental, fue objeto permanente de análisis y seguimiento durante el desarrollo de esta investigación, en particular en lo que respecta a los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas ambientales locales, teniendo en cuenta los niveles de participación propuestos por González, 1995 (Anexo 1).
 11. Se realizó un análisis comparativo de diversas propuestas de indicadores encaminadas a evaluar el logro de la sostenibilidad urbana, con el fin de identificar las fortalezas y debilidades de dichas propuestas. De este análisis se obtuvieron tres matrices que orientaron en alguna medida la elaboración de la propuesta objeto de esta investigación.
 12. Se realizaron 6 talleres con la ciudadanía, dos en la ciudad de São Paulo y cuatro en la ciudad de Bogotá, con el fin de conocer la percepción de la comunidad con respecto a la gestión de las políticas públicas de sostenibilidad implementadas en cada ciudad y poder proponer a partir de estos insumos un conjunto de indicadores de gestión de políticas públicas de sostenibilidad para megaciudades.
 13. Propuesta de una estrategia para implementar y validar, mediante percepción social, la batería de indicadores producto de la investigación.

7.2.1 Trabajo De Campo

Los siguientes fueron los procesos relacionados con el trabajo de campo realizado en el contexto de esta investigación:

- **Revisión bibliográfica in situ:**

Se visitó cada una de las ciudades de estudio, mínimo en dos oportunidades; en todos los casos en la primera visita se consultó material bibliográfico y se adquirió el material disponible con el fin de caracterizar las ciudades, conocer la evolución de las políticas ambientales, indagar y acceder a material relacionado con los Planes de Desarrollo, Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Maestros, Planes de Gestión Ambiental o similares, información con la cual se realizó posteriormente el análisis comparativo. Así mismo, se obtuvo información acerca del modelo de Administración Pública presente en cada ciudad con el fin de identificar el nivel de descentralización local, información que condujo posteriormente a la selección de dos de las ciudades objeto de estudio para la realización de las entrevistas a funcionarios y los talleres con la ciudadanía.

En la ciudad de Bogotá se realizaron visitas al Departamento de Planeación Nacional (DNP), Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Autoridad Ambiental Nacional), Departamento Administrativo de Medio Ambiente DAMA (Autoridad Ambiental Local, hoy denominada Secretaría Distrital de Ambiente), Alcaldía Mayor de Bogotá y varias de sus Secretarías (ver Tabla 23), Universidad Nacional de Colombia (Facultad de Derecho y Ciencia Política) y al Proyecto Bogotá Cómo Vamos.

En la ciudad de Madrid se realizaron visitas al Ministerio de Medio Ambiente (denominado Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino a partir de la IX legislatura - 2008), Ayuntamiento de la ciudad y varias de sus Áreas de Gobierno (ver Tabla 23), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Universidad Politécnica de Madrid (Escuela Técnica Superior de Ingenieros en Topografía, Geodesia y Cartografía) y a la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

Tabla 23. Secretarías y Áreas de Gobierno incluidas en el trabajo de campo

Bogotá D.C. Secretaría Distrital	Madrid Área de Gobierno	México D.F. Secretaría	São Paulo Secretaria Municipal
S.D. de Ambiente	Medio Ambiente	Medio Ambiente	Verde e do Meio Ambiente
Planeación	Obras y espacios públicos	Obras y servicios	Planejamento/ Desenvolvimento Urbano
Integración social	Área Delegada de Participación ciudadana	Desarrollo social	Participação e Parceria
Movilidad	Seguridad y movilidad	Transporte y vialidad	Infra-estrutura Urbana e Obras
Gobierno, seguridad y convivencia	Hacienda y administración púb.	Gobierno	Coordenação das Subprefeituras
Hábitat	Urbanismo y vivienda	Desarrollo urbano y vivienda	Habitação
Educación	Educación	Educación	Educação
Dirección de derechos humanos y apoyo a la justicia	Familia y servicios sociales	Comisión de derechos humanos	Assistência Social/ Comissão de direitos humanos

Fuente: Elaboración propia.

En la ciudad de México D.F. se realizaron visitas a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Ayuntamiento de la ciudad y varias de sus Secretarías (ver Tabla 23), Universidad Nacional Autónoma de México (Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad -PUEC, Facultad de Arquitectura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales) y al Colegio de México (Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales).

En la ciudad de São Paulo se realizaron visitas a la Prefeitura de la ciudad (Prefeitura da Cidade do São Paulo) y varias de sus Secretarías (ver Tabla 23), Universidad de São Paulo – Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades (Línea de investigación en Gestão ambiental territorial: produção do solo urbano,

gestão do meio ambiente e políticas públicas y políticas públicas e desenvolvimento sustentável), Movimento Nossa São Paulo y en el Estado de São Paulo la Universidad Estatal de Campinas (Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo).

- **Consulta a expertos:**

Docentes

- Alejo Vargas Velásquez: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Colombia.
- Augusto Pichel: Escuela Técnica Superior de Ingenieros en Topografía, Geodesia y Cartografía, Universidad Politécnica de Madrid.
- Juan Carlos Zentella: PUEC, Universidad Nacional Autónoma de México
- Judith Domínguez Serrano: Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, Colegio de México.
- José Luis Lezama: Director Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, Colegio de México.
- Jean-Jacques Guibert : Centre interdisciplinaire d'études urbaines (CIEU) - Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires (LISST) de la Universidad de Toulouse - *Le Mirail*.
- Dídac Giménez Espinosa: Comisión de Medio Ambiente de la UPC/E.T.S. d'Enginyeria Industrial de la Universidad Politécnica de Cataluña.

Funcionarios

- María del Carmen Pérez: Secretaria Distrital de Ambiente. Bogotá.
- Sebastián Ortiz: Departamento de Investigación y Análisis Aplicado, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. Madrid.
- Raúl Ávila Guzmán: Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, SEMARNAT. México D.F.
- Thiago Ferraz Donnini: Secretaria de Medio Ambiente. São Paulo.

- **Aplicación entrevista estructurada:**

Se diseñó y aplicó una entrevista estructurada a representantes de diversos sectores:

Académicos

- Dr. Antanas Mokus Šivickas: Docente, investigador, Rector General de la Universidad Nacional de Colombia (1990 – 1993) y Alcalde de la ciudad de Bogotá durante los periodos 1995 -1997 y 2001-2004.
- Dra. Raquel Rolnik: Docente de la “Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo”, Ex Secretaria Nacional de Programas Urbanos del Ministerio de las Ciudades, promotora del “Estatuto da Cidade” y actual Relatora Especial para el derecho a la vivienda adecuada del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- Dr. Jean Claude Bolay: Docente e investigador de la “Ecole Polytechnique Federale de Lausanne” y Director de cooperation@epfl
- Dr. Yves Pedrazzini: Docente e investigador del “Laboratoire de Sociologie Urbaine (LaSUR)” de la EPFL

Funcionarios estatales

Ocho Secretarías de la Alcaldía Mayor de la ciudad de Bogotá (Anexo 2)

Nueve Secretarías de la Prefeitura de la ciudad de São Paulo (Anexo 3).

Organizaciones de la sociedad civil

Proyecto Bogotá Cómo vamos: Carlos Córdoba Martínez, Coord.

Movimento Nossa São Paulo: Maurício Broinizi Pereira, Coord.

Instituciones

Ministerios del medio ambiente o sus similares en Colombia, Brasil y México.

Consulta sobre contexto y evolución de la política nacional ambiental.

- **Realización de talleres:**

Selección de la comunidad a participar:

La selección de la comunidad para la realización de los talleres tanto en Bogotá como en São Paulo, se realizó bajo los siguientes criterios:

1. Capacidad de organización, reconocida tanto por la Administración Central (Prefeitura y Alcaldía Mayor), como por algunas ONGs de capacitación en trabajo comunitario: la información se obtuvo durante las visitas y entrevistas realizadas a los funcionarios de las diferentes Secretarías. En el caso de las ONGs, la información se obtuvo mediante sondeo directo. Bajo este criterio resultaron 8 organizaciones comunitarias seleccionadas para el caso de São Paulo y 6 para el caso de Bogotá. Interesaba, para el desarrollo de la investigación, tener interlocutores reconocidos por la Administración Pública, con miras a facilitar la implementación y validación de la batería de indicadores obtenida como resultado de los talleres.
2. Manifestación explícita de interés en el tema por parte de la comunidad: se envió comunicación escrita a las diferentes organizaciones comunitarias seleccionadas, informando sobre el objetivo de los talleres y la importancia de la capacitación y participación en la formulación de la batería de los indicadores como herramienta de control social a la Administración Pública. A la invitación respondieron, en el caso de São Paulo, 5 organizaciones comunitarias y 3 en el caso de Bogotá, manifestando su interés en participar en los talleres.
3. Capacidad de convocatoria de los líderes: se busco identificar cuáles de los líderes de las organizaciones comunitarias que habían manifestado explícitamente su interés en participar en los talleres, tenían realmente un amplio poder de convocatoria, para ello se propuso una primera reunión con la comunidad con el ánimo de explicar los objetivos de la investigación y de los talleres.
4. Nivel de participación: como resultado del punto anterior y teniendo como criterio el nivel de participación de la comunidad en cada una de las reuniones realizadas, se seleccionaron, en el caso de São Paulo: la comunidad de la favela *Brasilândia* y la comunidad del barrio *Jardim Olinda*. En el caso de la ciudad de Bogotá, se seleccionaron la

comunidad de la localidad 18 (Rafael Uribe Uribe) y la comunidad de la localidad 13 (Teusaquillo).

Organización para los talleres:

Los talleres en la ciudad de São Paulo se realizaron en el año 2008. Para los talleres se convocó, en ambas oportunidades, a la comunidad de la favela Brasilândia, con el apoyo Jaqueline dos Santos de la Associação Bandeirantes y varios representantes de la Casa Ecocultural Brasilândia y a la comunidad del barrio Jardim Olinda, con el apoyo del Programa de Urbanização de Favelas de la Secretaría de Habitação. El taller N° 1 se realizó en la Escuela João Solimeo en la favela Brasilândia y el taller N° 2 se realizó en las instalaciones de la Casa Cultural del barrio Jardim Olinda y contó con el apoyo de dos profesionales en trabajo social pertenecientes al proyecto.

Para la realización de los 4 talleres en la ciudad de Bogotá (2 talleres en cada localidad), se convocó a la comunidad de las localidades 18 (Rafael Uribe Uribe) y 13 (Teusaquillo). Los talleres se realizaron con el apoyo de varios de los miembros de las respectivas Juntas de Acción Local (JAL), los dos primeros talleres (uno en cada localidad) se llevaron a cabo en el año 2007 y los dos restantes (uno en cada localidad) en el año 2008. En todos los talleres se contó con el apoyo de la profesional en comunicación Claudia Ocampo.

Metodología utilizada:

El taller N°1 se desarrolló en dos módulos; el primer modulo estuvo orientado a la capacitación, partió de la indagación de los preconceptos relacionados con desarrollo sostenible, problemas ambientales urbanos, sostenibilidad urbana, políticas públicas, control social e indicadores, haciendo especial énfasis en este último concepto como elemento articulador del módulo.

El segundo módulo tuvo como estrategia metodológica el seminario – taller, se trabajó en la formulación de indicadores y se presentaron varias de los modelos de sostenibilidad disponibles en la literatura, así como el modelo de “Sostenibilidad Pentameral” propuesto por la autora de este trabajo de investigación.

El taller N°2, se desarrollo teniendo como estrategia metodológica el seminario – taller. El taller tuvo como objetivo único la formulación de los INGEPSU. Este punto se describe detalladamente en el capítulo 10.

Los asistentes a los talleres fueron convocados directamente por los líderes de las respectivas comunidades. La asistencia fue registrada mediante la firma de una planilla elaborada para tal fin.

Es pertinente recalcar que las consultas a expertos, entrevistas, talleres y conversaciones coloquiales, se realizaron siempre bajo los criterios de conocimiento (sinergia), congruencia (retroalimentación de información), recursos (el tejido social de la comunidad contiene recursos que pueden ser potencializados inputs para la gestión) y confianza.

7.2.2 Estancias de investigación

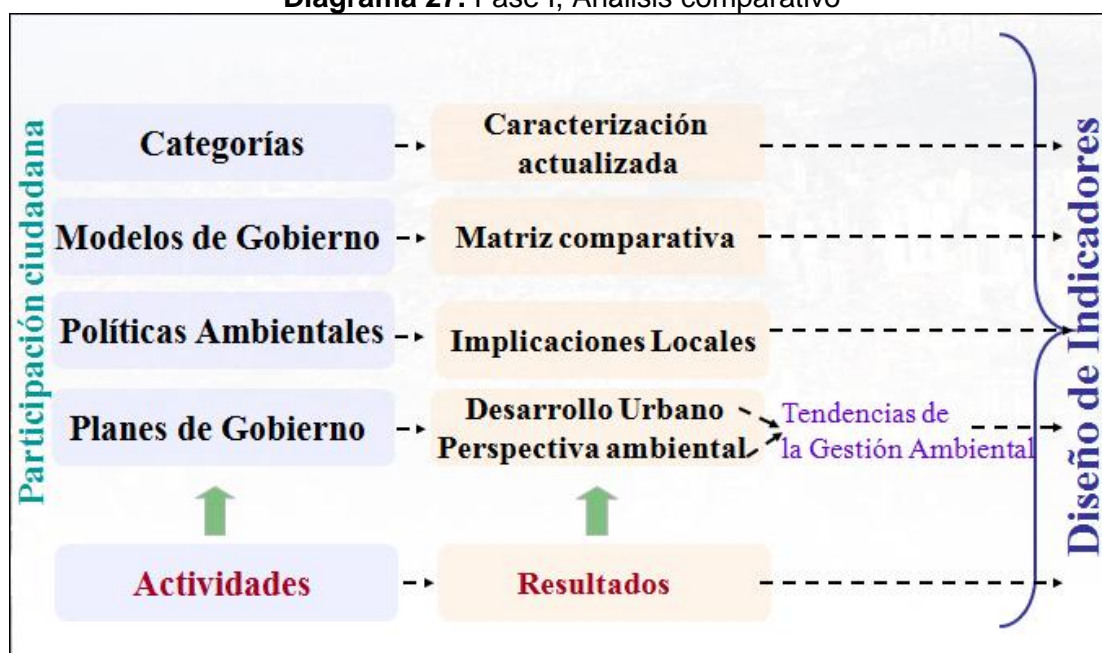
Asociadas a este estudio se realizaron dos estancias de investigación en dos universidades europeas con el fin de profundizar en dos de los temas estructurantes de la investigación: políticas públicas y gobernabilidad.

En estos centros de investigación se accedió a bibliografía específica en el tema y a material relacionado con las experiencias en varios lugares del mundo donde estos centros han realizado estudios. Así mismo se pudo acceder a fuentes primarias mediante entrevistas.

- **Políticas públicas:** Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires (LISST) de la Universidad de Toulouse - *Le Mirail*, específicamente en el Centro Interdisciplinario de Estudios Urbanos (Centre interdisciplinaire d'études urbaines LISST - CIEU) en las siguientes líneas de investigación:
 - Gobernanza y desarrollo urbano sostenible (*Gouvernance et développement durable des villes*)
 - Ciudades y sistemas urbanos (*Villes et les systèmes urbains*)
 Duración: 6 meses
 Directora: Marie-Christine Jaillet
- **Gobernabilidad :** Cooperation @EPFL - Chaire UNESCO de Technologies en faveur du Développement/ Laboratoire de Sociologie Urbaine (LaSUR) de la École Polytechnique Fédérale de Lausanne.
 Duración: 3 meses
 Director: Jean Claude Bolay

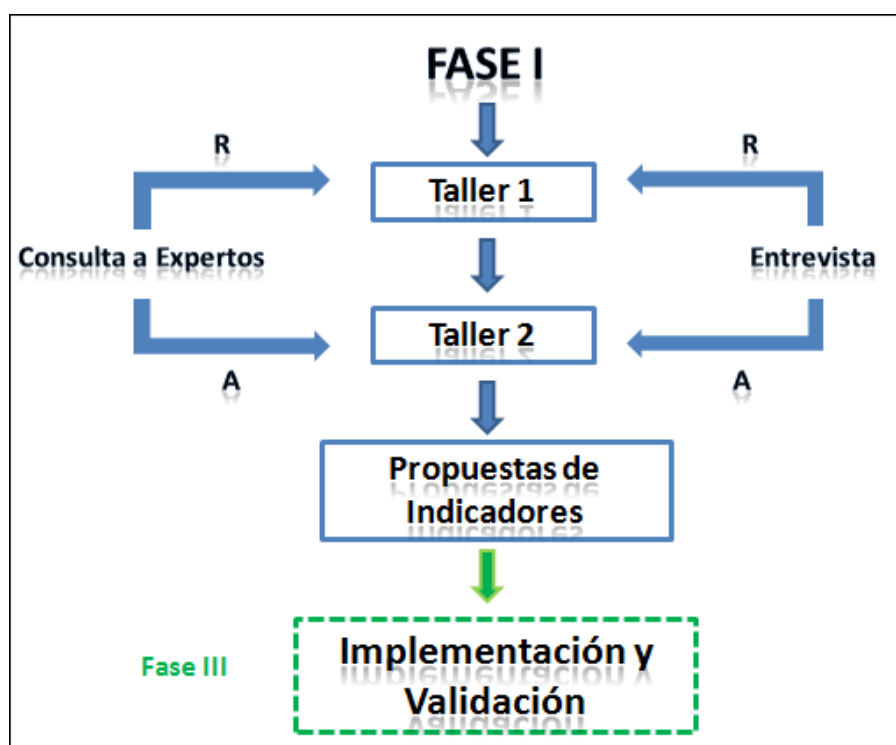
7.3 DIAGRAMA METODOLOGICO

Diagrama 27. Fase I, Análisis comparativo



Fuente: Elaboración propia

Diagrama 28. Fase II, Construcción de la propuesta de indicadores



Fuente: Elaboración propia

7.4 RETROALIMENTACION Y AJUSTES

El análisis comparativo de la estructura del Estado en el nivel local, los diferentes Planes y las Políticas Ambientales de las ciudades de estudio, arrojó resultados que fueron posteriormente contrastados en campo y retroalimentados con la consulta a expertos y las entrevistas estructuradas aplicadas a los diferentes sectores con el fin de realizar los ajustes pertinentes.

Así mismo, la propuesta de indicadores de gestión de políticas públicas de sostenibilidad para megaciudades, es el resultado de varios procesos de retroalimentación y ajuste.

“Lo prioritario es el programa o política evaluada y no su evaluación.”

PARTE IV: DE LOS PRODUCTOS DE LA INVESTIGACION

En esta parte del documento se discute sobre cada uno de los resultados obtenidos. El análisis se aborda desde dos ópticas: generalidades de los procesos y particularidades presentes en cada ciudad estudiada. La identificación de fortalezas, debilidades y tendencias se basó en las opiniones aportadas por los expertos, académicos y funcionarios consultados.

8. CAPITULO 8: LAS CIUDADES DE ESTUDIO EN EL MARCO DE LA GESTION AMBIENTAL

8.1 CARACTERIZACION DE LAS CIUDADES

Posición geopolítica de las Megaciudades de estudio



8.1.1 Bogotá

“Irene es la ciudad que se asoma al borde del altiplano a la hora en que las luces se encienden y en el aire límpido se ve allá en el fondo la rosa del poblado: donde es más densa de ventanas, donde ralea en senderos apenas iluminados, donde amontona sombras de jardines, y levanta torres con luces de señales; y si la noche es brumosa, un esfumado claror se hincha como una esponja lechosa al pie de las caletas.”

Italo Calvino

Situación geopolítica

La ciudad está ubicada en una meseta de la Cordillera Oriental de los Andes, a 2.640 metros de altura sobre el nivel del mar y aproximadamente 6.6 millones de habitantes; su moneda es el peso colombiano y su idioma oficial es el Español. Por estar ubicada cerca de la línea ecuatorial, Bogotá no tiene estaciones y ofrece un clima agradable y homogéneo a lo largo del año con una temperatura media anual de 14°C (57oF).

Bogotá (Foto 6), es la capital de Colombia y el centro geográfico del continente suramericano, a tan solo una hora de vuelo de los océanos Atlántico y Pacífico y del mar Caribe y se encuentra cerca de cualquier ciudad de América en términos relativos; por lo anterior, es llamada la puerta de entrada a Sur América.

Bogotá es considerada como la ciudad más productiva del país y de la región gracias a su alta concentración de capital humano, al desarrollo de su capital social, a que cuenta con importantes puntos nodales financieros y con un alto nivel de inversión extranjera directa. Igualmente, ventajas como la oferta de servicios de alta tecnología, la concentración productiva y los servicios de consultoría empresarial de alto nivel hacen de Bogotá una ciudad primada a nivel nacional y regional.

La ciudad es reconocida por su arquitectura colonial, su colección de arte precolombino hecho en oro, sus espléndidas iglesias coloniales y sus magníficos museos, y a la vez es también una ciudad de arquitectura futurista y construcciones modernas. Bogotá es hoy una ciudad renovada, producto de la transformación urbanística y cultural de la última década. La recuperación del espacio público, el embellecimiento de plazas y parques, la adopción de un moderno sistema de transporte público y los avances en cultura ciudadana forman parte del nuevo rostro que presenta la ciudad.

Extensión territorial: posee un área total de 1.732 km²

Población: 7'292.100 habitantes⁶⁴⁷

⁶⁴⁷ Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá. Reloj de la población. Dic. 2008
http://www.sdp.gov.co:8443/www/formula_contador.php

Aspectos político- administrativos:

Bogotá es la sede de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, centro del gobierno nacional y lugar donde reside el Presidente de la República. El Alcalde Mayor y el Concejo Distrital, ambos elegidos por voto popular, son los encargados del gobierno de la ciudad. En cada una de las 20 unidades administrativas o Localidades (Figura 6), en que está dividido el Distrito Capital, hay una junta administradora elegida popularmente que está integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital. Los alcaldes locales son designados por el Alcalde Mayor, de terna enviada por la correspondiente junta administradora local.

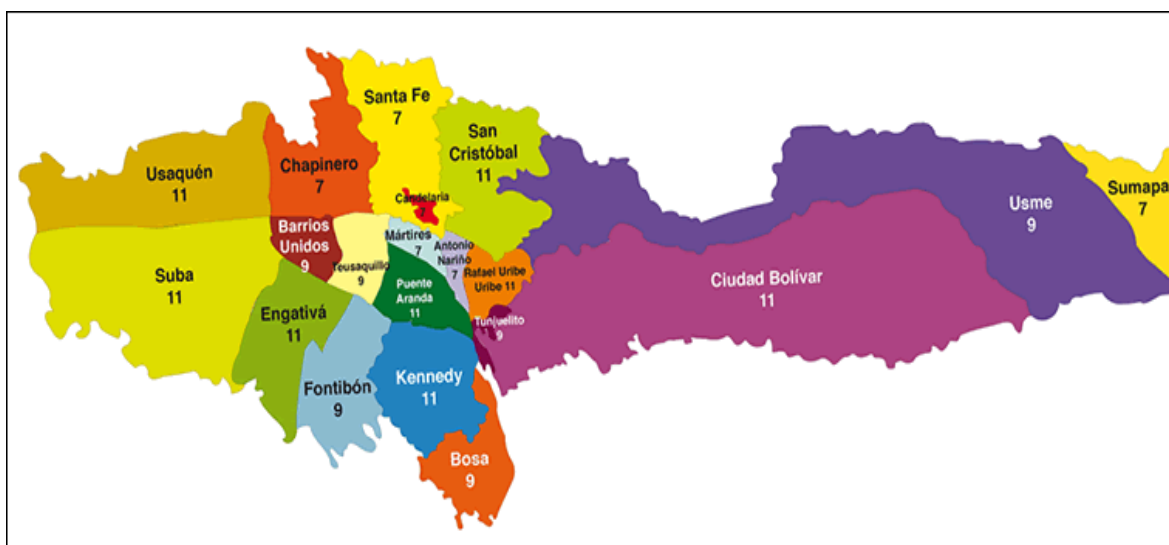
Foto 6. Ciudad de Bogotá



Fuente: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/>

Bogotá inició su camino a la definición de sus localidades cuando mediante Acuerdo 26 de 1972 se dividió de acuerdo con la población que tenía en el momento en 18 localidades; más adelante, en 1987 mediante Acuerdo 08 de ese año se dividió en 19 y por último mediante Acuerdo 02 de 1992 en 20 localidades así: 1. Usaquén, 2. Chapinero, 3. Santafé, 4. San Cristóbal, 5. Usme, 6. Tunjuelito, 7. Bosa, 8. Kennedy, 9. Fontibón, 10. Engativá, 11. Suba, 12. Barrios Unidos, 13. Teusaquillo, 14. Mártires, 15. Antonio Nariño, 16. Puente Aranda, 17. Candelaria, 18. Rafael Uribe, 19. Ciudad Bolívar y 20. Sumapaz.

Figura 6. División político administrativa de Bogotá



Fuente: Página oficial de la Alcaldía de Bogotá

“Bogotá es, muy por encima del resto de ciudades de Colombia, la más productiva del país y de la región gracias a su alta concentración de capital humano, proveniente de todas partes del territorio nacional. Su desarrollo es cada vez más creciente ya que cuenta con importantes centros financieros e industriales y con un alto nivel de inversión extranjera directa”⁶⁴⁸.

Alcalde: Samuel Moreno Rojas (2008 – 2011).

Contexto socioeconómico: algunos indicadores

IDH: 0,880 (2008)

Demografía

Densidad Poblacional: 4.210 hab/Km²

Tasa de crecimiento media anual (2008): 1,49%

Tasa neta de migración: 2,23 por cada 1000 habitantes

Salud

Cobertura Salud (2009): 87 %

Tasa bruta de natalidad al (2008): 16.83 por cada 1000 habitantes

Tasa de mortalidad infantil (2009): 13.2 por cada 1000 nacidos vivos

Esperanza de vida: 74.3 años

Bienestar

Área Verde por Habitante: 4.93 m²

Vehículos per cápita: 0,14

⁶⁴⁸ Página Web Alcaldía Bogotá. En: <http://www.bogota.gov.co>

Economía

PIB (US\$ mill): 43.246 a noviembre de 2008

PIB per cápita (US\$): 5.992 a noviembre de 2008

Tasa de Ocupación (2009): 57,8 %,

Tasa de Desempleo (2009): 11,3 %,

Nivel de descentralización: Alto (Localidades, Alcaldes locales y Juntas Administradoras Locales (JAL) como Órgano Colegiado en el nivel local).

8.1.2 Madrid

“La ciudad de Leonia se rehace a si misma todos los días: cada mañana la población se despierta entre sábanas frescas, se lava con jabones apenas salidos de su envoltorio, se pone batas flamantes, extrae del refrigerador más perfeccionado latas aún sin abrir, escuchando las últimas retahílas del último modelo de radio.

En los umbrales, envueltos en tersas bolsas de plástico, los restos de la Leonia de ayer esperan el carro del basurero. No solo tubos de dentífrico aplastados, bombillas quemadas, periódicos, envases, materiales de embalaje, sino también calentadores, enciclopedias, pianos, juegos de porcelana: más que por las cosas que cada día se fabrican, venden, compran, la opulencia de Leonia se mide por las cosas que cada día se tiran para ceder lugar a las nuevas.” Italo Calvino

Situación Geopolítica

La ciudad de Madrid (

Foto 7), se encuentra en la zona central de la Península Ibérica, a pocos kilómetros al norte del Cerro de los Ángeles, centro geográfico de ésta. Su clima es de tipo mediterráneo continentalizado, con una temperatura cuyo promedio anual es de 14 °C, aunque presenta una gran amplitud térmica: en verano se producen máximas que sobrepasan, en ocasiones, los 40 °C, mientras que en el mes de enero la temperatura desciende hasta los -5 °C. Las precipitaciones medias anuales son escasas (456 mm), con máximos en otoño y primavera.

El contexto geográfico y climático de Madrid es el de la Submeseta Sur, dentro de la Meseta Central. La ciudad está situada a pocos kilómetros de la sierra de Guadarrama e hidrográficamente se encuentra ubicada en la cuenca del Tajo.

Madrid es la capital de España, de la Comunidad de Madrid y de la provincia homónima. También conocida como *La Villa y Corte*, es la ciudad más grande y poblada del país. Según el Padrón Municipal de Habitantes de Madrid de 2009, la población en la ciudad alcanza oficialmente 3.273.006 habitantes dentro de su municipio y 6.043.031 en su área metropolitana, siendo por ello la tercera área urbana más poblada de la Unión Europea. Su moneda es el Euro y, según la Constitución española, el idioma oficial es el castellano.

Foto 7. Ciudad de Madrid



Sebastián Ospina, 2009. En: www.elpais.com/.../edificios_altos_Madrid.jpg

Las funciones administrativas, financiera, comercial y de otros servicios en general son las principales actividades económicas de la ciudad. Madrid constituye la sede del gobierno y, por lo tanto, de las principales unidades administrativas del Estado. Alberga todo tipo de actividades comerciales: la minorista especializada, las grandes superficies comerciales o grandes almacenes y el comercio al por mayor. En la actividad financiera, es sede de las principales entidades bancarias y posee la primera bolsa de valores del país. Es centro de un incesante flujo turístico que propicia un potente sector hotelero y de servicios asociados.

Superficie: 605,77 Km².

Población: 3.213.271 Habitantes (INE 2008)

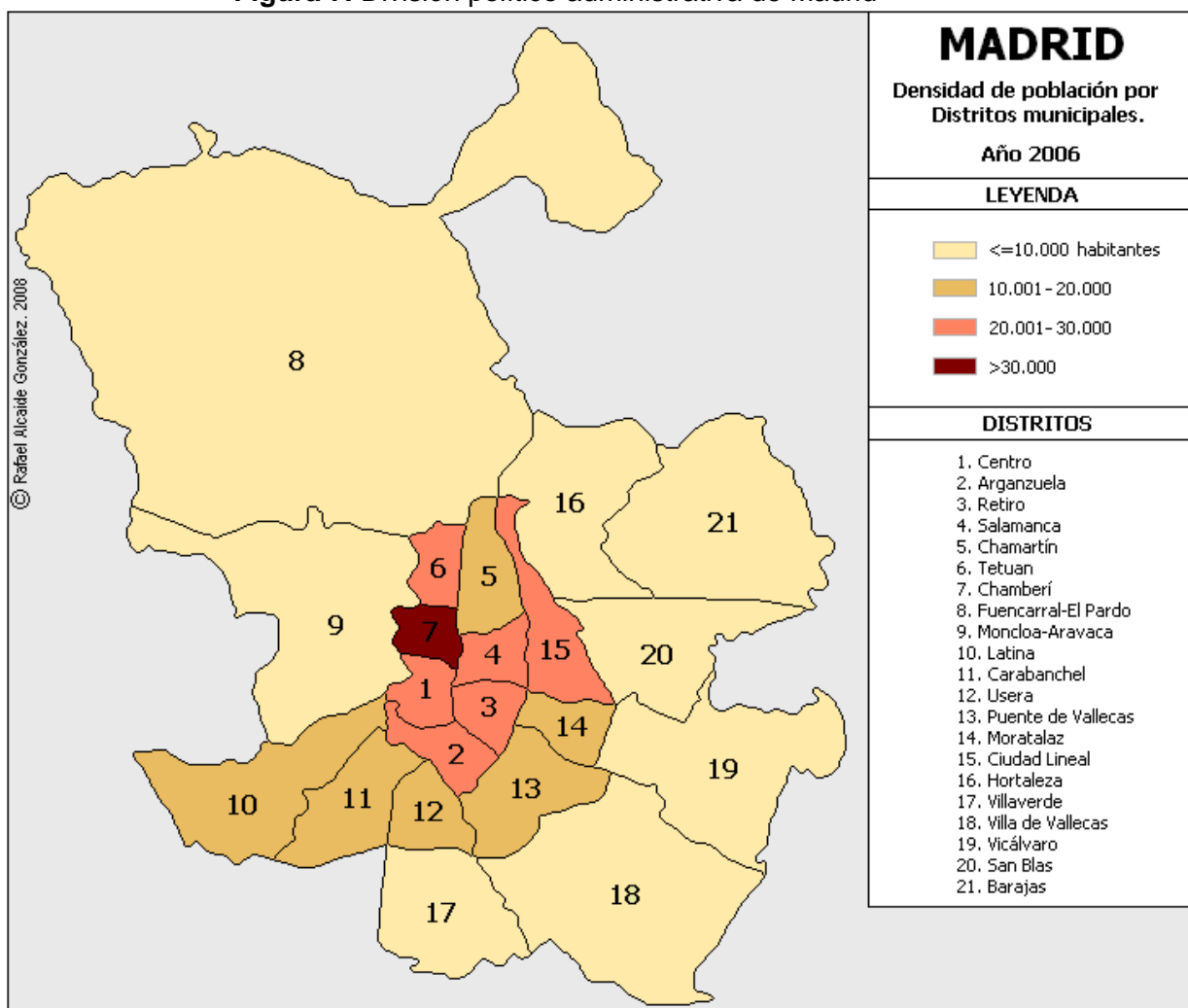
Aspectos político- administrativos

Madrid es capital del Estado, razón por la cual alberga las sedes del Gobierno, Cortes Generales, Ministerios, Instituciones y Organismos asociados, así como de la residencia oficial de los reyes de España.

Madrid está dividido administrativamente en 21 distritos (Figura 7), que a su vez se subdividen en barrios. Cada uno de los distritos está administrado por una Junta Municipal de Distrito, con competencias centradas en la canalización

de la participación ciudadana. La última división administrativa de Madrid data de 1988 y estructura a la ciudad en los siguientes distritos: Arganzuela, Barajas, Carabanchel, Centro, Chamartín, Chamberí, Ciudad Lineal, Fuencarral-El Pardo, Hortaleza, Latina, Moncloa-Aravaca, Moratalaz, Puente de Vallecas, Retiro, Barrio de Salamanca, San Blas, Tetuán, Usera, Vicálvaro, Villa de Vallecas y Villaverde.

Figura 7. División político administrativa de Madrid



Fuente: Página Ayuntamiento de Madrid

Alcalde: Alberto Ruiz-Gallardón (2003 – en ejercicio)

Contexto socioeconómico: algunos indicadores

IDH: 0,938

Demografía

Densidad Poblacional (2008): 5.305 hab/km²

Tasa de crecimiento media anual (2007):1,95%

Tasa neta de migración (2005): 16,5 por cada 1000 habitantes

Salud

Cobertura Salud (2009): 88.31%

Tasa bruta de natalidad (2008): 11.34

Tasa de mortalidad (2008): 8.11

Tasa de mortalidad infantil (2007): 1,19 de cada 1.000 nacidos vivos

Esperanza de vida: 81,39 años

Bienestar

Área Verde por Habitante: 15.9 m²/hab

Vehículos per cápita:

Economía

PIB (US\$mill) (2007): 183,762

PIB per cápita (US\$) (2007): 47,575

Tasa de Ocupación (2007): 76,23%

Tasa de desempleo:

Nivel de descentralización: alto (Distritos, Juntas Municipales de Distrito y Consejo de Distrito como Órgano Colegiado en el nivel local)

8.1.3 México

“Llamados a dictar las normas para la fundación de Perinzia, los astrónomos establecieron el lugar y el día según la posición de las estrellas, trazaron las líneas cruzadas de las calles principales orientadas una como el curso del sol y la otra como el eje en torno al cual giran los cielos, dividieron el mapa según las doce casas del zodíaco de manera que cada templo y cada barrio recibiese el justo influjo de las constelaciones oportunas, fijaron el punto de los muros donde se abrirían las puertas previendo que cada una encuadrase un eclipse de luna en los próximos mil años”

Italo Calvino.

Situación geopolítica

La posición geográfica de la ciudad de México, la ratifica como punto estratégico con respecto a Latinoamérica y América del Norte, en particular en lo referente al tema del comercio internacional; en este punto, la negociación de los Tratados de Libre Comercio firmados con varios países, así como su fortalecimiento en el sector de los servicios, hacen de México uno de los países más atractivos para la economía internacional con repercusiones directas sobre su capital, México D.F (Foto 8), por ser Ésta la sede de los poderes federales y el principal centro económico y financiero del país.

La ciudad de México está ubicada en el centro del territorio mexicano, entre dos cadenas montañosas (99°09' longitud oeste, 19°24" latitud norte), a 2,240 metros sobre el nivel del mar y posee un clima semiseco.

México es la capital política y la ciudad más poblada de los Estados Unidos Mexicanos. En términos estrictamente legales es un distrito que pertenece a los 31 estados del país; por ello se lo conoce como Distrito Federal o México, D.F.

Extensión territorial: 1.458 km²

Población: 8.841.916 habitantes

Foto 8. Ciudad de México



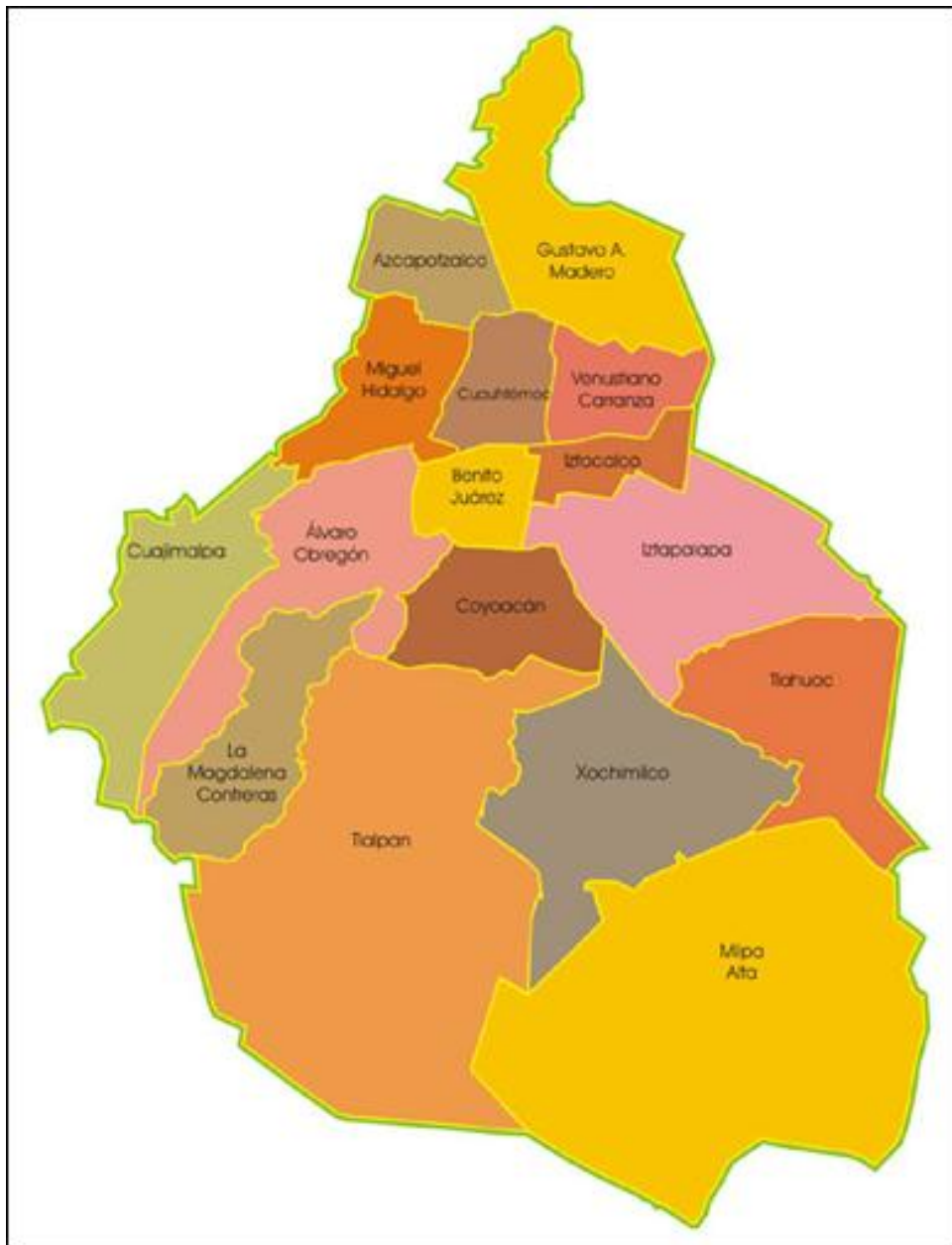
Fuente: Teseum, 2007. En: <http://www.flickr.com/photos/teseum/1933708250/>

Aspectos político - administrativos

El Distrito Federal alberga las instituciones representativas del gobierno federal, entre las que se encuentran la Presidencia de la República (poder ejecutivo), el Congreso de la Unión y la Cámara de Senadores (poder legislativo), la Judicatura Federal, Suprema Corte de Justicia, Policía Judicial Federal y la Policía Federal Preventiva (poder judicial), además de las representaciones de los Estados y secretarías que integran el gobierno de la República.

La ciudad cuenta en el nivel central con la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno quien tiene a cargo el Ayuntamiento y en el nivel local se divide en de 16 delegaciones, entidades administrativas equivalentes a los municipios de los estados. Las delegaciones actuales son: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco (Figura 8).

Figura 8. División político administrativa de México D.F.



Fuente: Página oficial del Ayuntamiento de México D.F.

Jefe de Gobierno: Marcelo Ebrard Casaubón (2006 – 2012)

Contexto socioeconómico: algunos indicadores

IDH (2008): 0.85

Demografía

Densidad poblacional: 5.981,42 hab/Km²

Tasa de crecimiento media anual: 0,99

Tasa neta de migración:

Salud

“Derechohabiencia” al servicio médico (2009): 56,2%

Tasa bruta de natalidad (2009): 14,69 por cada mil habitantes

Tasa de mortalidad infantil (2009): 11.05 por cada 1000 nacidos vivos

Esperanza de vida al nacer (2009): 76,18 años

Bienestar

Área Verde por Habitante: 3.5 m²

Vehículos per cápita: 0.18

Economía

PIB (US\$ mill) (2008): 219.555

PIB per cápita (US\$) (2008): 10.882

Tasa de ocupación (2006): 69%

Tasa de desempleo (2009): 6.9%

Nivel de descentralización: bajo (ausencia de un Órgano Colegiado en el nivel local y Jefes delegacionales sin autonomía planificadora ni presupuestal).

8.1.4 São Paulo

“... si no quiero que tus ojos perciban una imagen deformada, debo señalar a tu atención una cualidad intrínseca de esta ciudad injusta que germina secretamente en la secreta ciudad justa: y es el posible despertar —como un concitado abrirse de ventanas— de un latente amor por lo justo, no sometido todavía a reglas, capaz de recomponer una ciudad más justa aún de lo que había sido antes de convertirse en recipiente de la injusticia. Pero si se explora aún más en el interior de ese nuevo germen de lo justo, se descubre una manchita que se extiende como la creciente inclinación a imponer lo que es justo a través de lo que es injusto, y quizá éste es el germen de una inmensa metrópoli...”

Italo Calvino.

Situación geopolítica

“Es São Paulo el estado económicamente más importante de Brasil. Cuenta con aproximadamente 25% del total de la población del país y genera casi el 34% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Su PIB per cápita anual es US\$9.300, casi el doble del nivel nacional (US\$5.800). Más aún, este equivale al ingreso per cápita anual de países con menor desarrollo de la Unión Europea tales como Portugal y Grecia”⁶⁴⁹.

La ciudad de São Paulo (Foto 9), se encuentra ubicada (latitud 23° 32' 51"; Longitud -46° 38' 10") a 670 m.s.n.m., es la capital del estado de São Paulo ubicado al sudeste de Brasil. La ciudad constituye el centro comercial de Brasil

⁶⁴⁹ Perfil de Factibilidad Sectorial. Mecanismo sectorial de desarrollo institucional. São Paulo.2004

y es la ciudad más grande del país y del hemisferio sur. Alrededor de 20 millones de personas viven en la gran región metropolitana de São Paulo. El área metropolitana de São Paulo ocupa el 3º puesto en la lista de ciudades⁶⁵⁰ más grandes del mundo.

“São Paulo es una megaciudad cuyas partes participan de las relaciones económicas globalizadas, desempeñan funciones de producción y servicios internacionales y están conectadas con la vasta red de ciudades y regiones unidas a la economía global. São Paulo es una metrópoli dispersa que posee partes de ciudades mundiales y globales, localizadas principalmente en el sector centro-suroeste, que forman parte de una red urbana planetaria atravesada por flujos de información del mercado financiero y de la red mundializada de servicios y distribución de mercancías.(...) La marca de diez millones de habitantes es el criterio utilizado por la ONU para definir el «club» de las megaciudades del planeta, dos de las cuales se encuentran en Brasil: la Gran São Paulo y la Gran Río. La dimensión «mega» de São Paulo produce determinados caracteres en la relación entre la población y los territorios de la ciudad.”⁶⁵¹ (Figura 9)

Foto 9. Panorámica de São Paulo



Fuente: Lizette Grajales Q., 2005

Extensión territorial: 1.509 Km²

⁶⁵⁰ [http://es.wikipedia.org/wiki/S%C3%A3o_Paulo_\(ciudad\)](http://es.wikipedia.org/wiki/S%C3%A3o_Paulo_(ciudad))

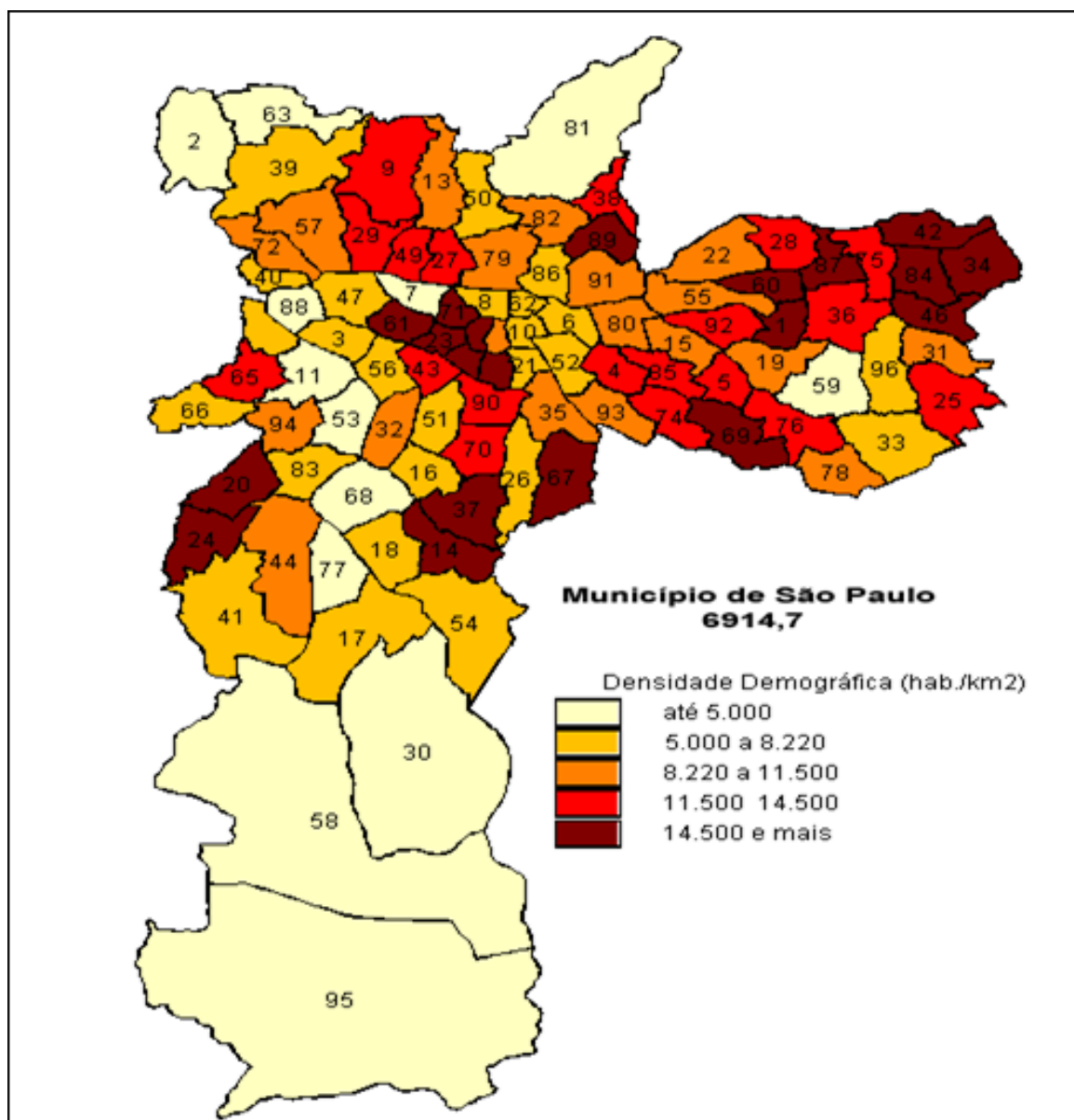
⁶⁵¹ Raquel Rolnik. São Paulo en el filo de la navaja. Revista Abaco Nº 39. En: <http://revista-abaco.com/revista/39/articulos.htm>.

Población (2009)⁶⁵² 10'998.813 habitantes

Aspectos político administrativos

El gobierno en la ciudad de São Paulo está dividido en dos niveles, a saber: el nivel central y el nivel descentralizado o local, al igual que las demás ciudades estudiadas existen en el nivel central tanto instancias Colegiadas: Câmara Municipal y Vereadores (Ediles), como instancias Ejecutivas: Prefeitura y Prefeito, en el nivel local las instancias Colegiadas no están creadas y las instancias Ejecutivas corresponden a las muy recientemente creadas Subprefeituras las cuales están bajo la dirección de los Subprefeitos.

Figura 9. Densidad de la población en el municipio de São Paulo



Fuente: Página Web Prefeitura de São Paulo.

⁶⁵² Estimativo de la Secretaria Municipal de Planejamento

Es de anotar que las Subprefeituras a su vez están conformadas por Distritos y estos por barrios. Uno de los principales problemas de la ciudad está dado por la extrema desigualdad en densidad poblacional que presentan las Subprefeituras (Figura 9.), lo que deviene en segregación social y retroalimentación de la pobreza en las zonas periféricas.

La ciudad de São Paulo está dividida en 31 Subprefeituras: Aricanduva, Butaã, Campo Limpio, Capela do Socorro, Casa Verde, Cidade Ademar, Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Freguesia/Brasilândia, Guaianases, Ipiranga, Itaim Paulista, Itaquera, Jabaquara, Tremembé, Lapa, M'Boi Mirim, Mooca, Parelheiros, Penha, Perus, Pinheiros, Pirituba/Tucuruvi, Santo Amaro, São Mateus, São Miguel Paulista, Sé, Vila Mariana, Vila Maria/Vila Guilherme, Vila Prudente (figura 10), agrupadas en ocho Distritos (Norte 1, Norte 2, Oeste, Centro, Leste 1, Leste 2, Sul 1 y Sul 2)

Prefecto: Gilberto Kassab (2006 - 2009)

Contexto socioeconómico: algunos indicadores

IDH: 0,869

Demografía

Densidad poblacional: 7.288,81 hab/Km²

Tasa de crecimiento (2000/2009): 0.59

Tasa neta de migración: - 0,03 por cada 1000 hab.

Salud

Cobertura de salud pública:

Tasa bruta de natalidad (2007): 15,77 por cada mil hab.

Tasa de mortalidad infantil al (2009): 11,99 por cada 1000 nacidos vivos

Esperanza de vida: 80 años

Bienestar:

Área Verde por Habitante: 5.2 m²

Vehículos per cápita:

Economía

PIB (US\$ mill) (2008): 257.830

PIB per cápita (US\$) (2008): 12.922

Tasa de ocupación:

Tasa de Desempleo (2009):11,2

Nivel de descentralización: medio (presencia de subprefeituras y subprefeitos pero ausencia de un Órgano Colegiado en el nivel local)

Figura 10. División político administrativa del municipio de São Paulo



Fuente: Pagina Oficial Prefeitura de São Paulo

8.1.5 Crecimiento Poblacional Y Proceso De Urbanización En Las Ciudades De Estudio – Contexto

La actual condición (megaciudades) que ostentan los cuatro sistemas urbanos estudiados, tienen orígenes similares pero desarrollos diferentes; el crecimiento urbano esta dado, en todos los casos, por el incremento de la población al interior de cada ciudad y el afianzamiento de ésta en su territorio. A pesar de

que en todos los casos el crecimiento ha estado determinado por el crecimiento vegetativo de la población y por la inmigración, las características de esos flujos migratorios han sido muy diferentes para las ciudades de Latinoamérica y para Madrid.

En el caso latinoamericano el crecimiento de la población está signado por los desplazamientos campo – ciudad, los cuales se dieron de manera permanente y masiva hasta hace un par de décadas (a excepción de Bogotá donde hoy está presente el fenómeno del desplazamiento forzado). El descenso en la tasa de migración coincidió en estas ciudades con el descenso en la tasa de crecimiento vegetativo a partir de mediados de la década de los 80, época en la que se empiezan a registrar bajas tasas de fecundidad (por debajo de los promedios nacionales).

Según la CEPAL, de acuerdo a las trayectorias de las tasas de migración en la década de los 80, es posible identificar tres grupos dentro de las metrópolis latinoamericanas. En el primer grupo esta Bogotá, son ciudades que pese a su descenso, la tasa de migración neta anual estuvo por encima del 1%, Bogotá tuvo un valor de 1.6%. En el tercer grupo clasificaron tanto México D.F., como São Paulo: ciudades que, por primera vez en el siglo, XX registraron una emigración neta. En el caso de ciudad de México la tasa de migración neta media anual se redujo a -0.4% entre 1985 y 1990 y en Sao Paulo, disminuyó a -0,2% entre 1980 y 1991. El segundo grupo correspondió a las ciudades cuyas tasas netas de migración descendieron en intensidad a valores ínfimos, aunque mantuvieron un signo positivo.

El crecimiento de Madrid, aunque al igual que en América Latina se debió inicialmente al incremento vegetativo de la población y a la migración, pronto cambió sus proporciones; el descenso en la tasa de fecundidad estancó la tasa crecimiento vegetativo, hasta hacerla negativa y fue la migración la que mantuvo estable el crecimiento poblacional. Hoy, las condiciones no han cambiado considerablemente y Madrid debe un alto porcentaje de su crecimiento a la inmigración.

El rápido crecimiento poblacional aceleró el proceso de urbanización que ya iniciaban estas ciudades. Las manifestaciones de la urbanización se relacionan directamente con el pasado histórico de las ciudades. Para América Latina la urbanización no es un evento novedoso, pues en el pasado remoto las culturas dominantes tuvieron una férrea vocación urbana, que se expresó en enormes ciudades templos que "...asombraron por su tamaño y complejidad a los conquistadores españoles, esta trama y modo de vida urbanos definieron, en parte, las pautas de localización territorial que se gestaron luego de la transformación demográfica provocada por la dominación española."⁶⁵³

El pasado reciente no difiere mucho para las ciudades de la Región, la mitad de la década del siglo pasado estuvo dedicada a importar modelos de desarrollo urbano, de sesgo industrial, al mejor estilo europeo o norte americano, es entonces cuando los urbanista y planificadores de la época (Howard, Soria,

⁶⁵³ CEPAL. 1998. Óp. cit.

Brunner, entre otros) reproducen las ciudades europeas en América Latina: la ciudad jardín, la ciudad lineal y por supuesto la ciudad contemporánea de LeCorbusier. Todos estos modelos de desarrollo urbano marcaron en las ciudades su destino. En su mayoría fueron modelos excluyentes, segregadores y clasistas que dividieron las ciudades en dos, la ciudad de los ricos y la de los pobres, caracterizadas cada una por el acceso a los servicios públicos, hospitalarios y de salud, por la movilidad, vialidad y tiempo de desplazamiento y por la calidad ambiental del entorno.

Desde entonces y hasta hoy, los modelos de desarrollo urbano vendidos desde el norte e implantados en las ciudades sin la más mínima adaptación a las condiciones del territorio y a la realidad social de la población, han sido un lastre para los ciudadanos y para las diferentes Administraciones Públicas Locales que han aspirado al modelo de ciudad incluyente y equitativa en una estructura fragmentada físicamente y fragmentaria social, política, cultural, económica y ecológicamente.

En síntesis, los grandes centros urbanos de la Región, en particular Bogotá, México D.F. y Sao Paulo, no son ciudades no pensadas o no planificadas, son sólo ciudades resultado de un acelerado e incontrolado crecimiento (producto de las características particulares de la migración en la región) y de un inadecuado planeamiento urbano que deja ver claramente la ausencia de criterio técnico por parte de los gobiernos locales y la falta total de contexto sociocultural de los planificadores que han pasado por América Latina. En estas condiciones, el crecimiento de las ciudades y la urbanización desbordan la capacidad de acción de la Administración Local y hacen más difícil cualquier intento de “modelar” la ciudad.

El caso de la ciudad de Madrid fue diferente, a comienzos del siglo XX se planifica en su zona noreste la Ciudad Lineal de Arturo Soria, luego, en los inicios de los años ochenta la ciudad empezaba a arrojar su población hacia la periferia a causa del mercado inmobiliario.

En 1985 Madrid pone en marcha el Plan General, este plan se propone para una ciudad que pierde población, ordenar el crecimiento físico y la extensión de la ciudad sin presión demográfica fue la clave que permitió “Con minuciosa atención prestada a los trazados, a la recomposición urbana de los tejidos, con propuestas de mejora en los distintos barrios de la ciudad, de abajo arriba y tratando de reequilibrar y equiparar los niveles dotacionales pero, al tiempo, con proyectos urbanos estructurales de transformación.”

El decrecimiento de la población motivo al gobierno local para la creación de vivienda de protección oficial en suelo urbanizable, con el fin de atraer y retener la población. Madrid sigue perdiendo población, lo que significa que la ciudad se viene planificando desde esa época sin presión demográfica, sin prisa y con los recursos necesarios, si no suficientes.

8.2 LOS MODELOS DE GOBIERNO

Para abordar este punto se hizo necesario recurrir al contexto histórico del modelo de Administración Pública de cada ciudad con el fin de conocer los orígenes de dos de los procesos fundamentales desde la perspectiva de la Gestión Ambiental: descentralización y participación ciudadana.

En términos generales, los gobiernos de las cuatro ciudades estudiadas son de carácter democrático y participativo. Las tres ciudades de América Latina practican de manera, relativamente reciente, la elección directa y popular de su gobernante local (1986 – 1997). En el caso de Madrid, la elección del alcalde es indirecta. Según establece el artículo 196 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985, el alcalde es elegido entre los Concejales por mayoría absoluta (a través de listas cerradas), los cuales son a su vez elegidos democráticamente por los ciudadanos en las elecciones municipales.

8.2.1 Bogotá Distrito Capital (D.C)

Contexto histórico y legal

Bogotá desde siempre ha sido la capital de Colombia (desde la Nueva Granada hasta la conformación de la República), y además funge como capital del Departamento de Cundinamarca.

1.905: Se expide un “Ordenamiento” desde la presidencia para administrar a Bogotá independientemente del Departamento del cual también es capital (Cundinamarca), pero sin autonomía.

1945: Se le otorga a la Capital de Colombia la condición de Distrito Especial, con la posibilidad de anexar municipios circunvecinos y se le otorga autonomía.

1954: Con el Decreto 3649 se reguló la condición de Distrito Especial y se le otorga al Alcalde Mayor la posibilidad de designar alcaldes menores según lo considere necesario, dada la extensión territorial.

1986: El Decreto Ley 1333 reglamenta la elección popular de alcaldes, la creación de bases para la democracia participativa y el fortalecimiento financiero y fiscal de los municipios y departamento del país.

1991: En la nueva Constitución Nacional (artículo 322), se consagra la descentralización como principio de la democracia y se designa como Distrito Capital a la ciudad de Bogotá.

1993: Con la expedición del Decreto Ley 1421 se le otorga un régimen especial a la ciudad por ser Distrito Capital. En el mismo año se expide la Ley 60 con la cual se normativiza la distribución de competencias y recursos.

1994: La Ley 152 ordena y regula la creación de los Planes de Desarrollo Nacional, Departamental y Municipal: Estatuto Orgánico de Planeación.

1998: Ley 489 Artículo 7, mediante el cual se reglamenta la descentralización administrativa. Se refiere a la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración.

2006: Acuerdo 257 por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital.

Descentralización

La desconcentración del ejercicio administrativo de la ciudad se inicia, aunque de manera muy incipiente, a partir de 1945, mientras que el proceso de descentralización se inicia en 1954 y ha sido desde esa fecha, un elemento fundamental del ejercicio democrático en el municipio; es así como hoy Bogotá cuenta tanto en el nivel central, como en el nivel local con Instancias Colegiadas e Instancias Ejecutivas como resultado del proceso de descentralización.

Estructura Administrativa

La información detallada sobre el Modelo de Gobierno de la ciudad de Bogotá se presenta de manera comparada con las demás ciudades objeto de estudio en las tablas 24 y 25, e incluye:

Tabla 24: Nivel central: Instancias Colegiadas, Órgano representativo, características (número de miembros, proporción ciudadanos por Concejal, periodo lectivo, principio electoral) y competencias (información relacionada con las funciones administrativa -ejecución de presupuesto-, legislativa y de planeación). De las Instancias Ejecutivas se presenta información relacionada con el Órgano representativo, las características del mismo (modo de elección, periodo lectivo, posibilidad de reelección) y competencias (funciones policivas, de contratación pública, nombramientos, gobierno y administración).

Tabla 25: Nivel local: Instancias Colegiadas, entidad territorial, Órgano representativo, características (número de miembros, periodo lectivo, tipo de elección) y competencias (información relacionada con la función de administración -ejecución de presupuesto-, planeación y representación). De las Instancias Ejecutivas se presenta información relacionada con el Órgano representativo, características (modo de elección y periodo lectivo) y competencias (funciones policivas, de contratación pública, ejecución presupuestal y planeación).

8.2.2 Madrid

Contexto histórico y legal

La historia de Madrid está marcada por el establecimiento en ella de la corte real en junio de 1561 y posteriormente por la consolidación como capital del país. Sin embargo, antes de esto, el área de la actual ciudad ya había sido poblada con el establecimiento de comunidades más o menos relevantes.

1985: La Ley 7/1985, de 2 de abril, Establece las Bases de Régimen Local (LBRL); declarando que Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.

1998: Se dio la última división administrativa de Madrid y se estructuró la ciudad en los 21 distritos, conformados por un conjunto de barrios. Los distritos están administrados por una Junta Municipal de Distrito.

2003: La Ley 57/2003, de 16 de diciembre imparte medidas para la modernización del gobierno local, y del desarrollo e implementación de las políticas públicas adoptadas para ese fin.

2006: La Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y del Régimen Especial de Madrid, pretende dar otro empuje al proyecto de modernización municipal. Esta Ley no supone una ruptura del modelo anterior. Al contrario, da continuidad al mismo y abre las puertas a nuevas posibilidades de mejora de la organización, y en el proceso de transformación de la Administración de Madrid.

Descentralización

Según el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Ayuntamiento de Madrid, el municipio se divide territorialmente en Distritos, los cuales están dotados de “órganos de gestión desconcentrada para el impulso y desarrollo de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora.” Los Distritos son el elemento fundamental para la implementación de políticas públicas locales orientadas a la “corrección de los desequilibrios” y a la representación de los intereses de los diversos barrios del municipio.

Estructura Administrativa

La información detallada sobre el Modelo de Gobierno de la ciudad de Madrid se presenta de manera comparada con las demás ciudades objeto de estudio en las tablas 24 y 25, e incluye:

Tabla 24: Nivel central: Instancias Colegiadas, Órgano representativo, características (número de miembros, proporción ciudadanos por Concejal, periodo lectivo, principio electoral) y competencias (información relacionada con las funciones administrativa -ejecución de presupuesto-, legislativa y de planeación). De las Instancias Ejecutivas se presenta información relacionada con el Órgano representativo, las características del mismo (modo de elección, periodo lectivo, posibilidad de reelección) y competencias (funciones policivas, de contratación pública, nombramientos, gobierno y administración).

Tabla 25: Nivel local: Instancias Colegiadas, entidad territorial, Órgano representativo, características (número de miembros, periodo lectivo, tipo de elección) y competencias (información relacionada con la función de administración -ejecución de presupuesto-, planeación y representación). De las Instancias Ejecutivas se presenta información relacionada con el Órgano representativo, características (modo de elección y periodo lectivo) y

competencias (funciones policivas, de contratación pública, ejecución presupuestal y planeación).

8.2.3 México Distrito Federal (D.F)

Contexto histórico y legal

1824: Se da origen al Distrito Federal.

1928: La ciudad de México fue reconocida como Distrito Especial y adquirió la calidad de unidad territorial cuasi autónoma y se crean 13 delegaciones.

1953: Se crea el Área Metropolitana de ciudad de México (AMCM)

1970: El número de delegaciones se aumenta a 16

1983 y 1993: Las enmiendas Constitucionales de estos años le otorgan autonomía política a la ciudad y en 1993 se le otorga al poder federal el mandato para elaborar el Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal.

1997: A partir de este año los habitantes de la ciudad de México eligen por votación popular a su Jefe de Gobierno, cuyo mandato anterior era de 3 años, pero según la Constitución Política, el Jefe de Gobierno tendrá un periodo de mandato de 6 años.

1998: Se establece un nuevo marco legal urbano que hace posible la autonomía de la ciudad:

- Estatuto Orgánico del Distrito Federal
- Ley Orgánica de la administración pública del D. F
- Ley de participación ciudadana
- Decreto de Presupuesto de Egresos del D. F

El marco legal general está dado por la Constitución Política de 1998 (artículo 115) que reglamenta los Programas Directrices de la administración:

- Plan Nacional de Desarrollo
- Programa General de Desarrollo del D.F

La ciudad de México cuenta con Constitución Política propia y con un Instituto Electoral Distrital y un Tribunal Electoral Distrital como estrategia para asegurar la transparencia en la elección del Alcalde.

Descentralización

Teniendo en cuenta el tamaño y la complejidad de la ciudad, la descentralización no ha sido, propiamente dicho, el ejercicio más exitoso del D.F; no solo inicia tarde la elección popular de alcalde (1997), sino que además aun hoy en el nivel local se carece de Instancias Colegiadas, esto como reflejo de la concentración del poder en el nivel central.

Estructura Administrativa

La información detallada sobre el Modelo de Gobierno de la ciudad de México se presenta de manera comparada con las demás ciudades objeto de estudio en la Tabla 24 y la Tabla 25, e incluye:

Tabla 24: Nivel central: Instancias Colegiadas, Órgano representativo, características (número de miembros, proporción ciudadanos por Concejal, periodo lectivo, principio electoral) y competencias (información relacionada con las funciones administrativa -ejecución de presupuesto-, legislativa y de planeación). De las Instancias Ejecutivas se presenta información relacionada con el Órgano representativo, las características del mismo (modo de elección, periodo lectivo, posibilidad de reelección) y competencias (funciones policivas, de contratación pública, nombramientos, gobierno y administración).

Tabla 25: Nivel local: no existen las Instancias Colegiadas. De las Instancias Ejecutivas se presenta información relacionada con el Órgano representativo, características (modo de elección y periodo lectivo) y competencias (funciones policivas, de contratación pública, ejecución presupuestal y planeación).

8.2.4 São Paulo

Contexto Histórico

1889: Se proclama la independencia de Brasil y São Paulo se convierte en capital del Estado del mismo nombre.

1960: Se traslada la capital de Rió de Janeiro a Brasilia y São Paulo adquiere mayor importancia a nivel Estatal, lo que se reflejó en algunas reglamentaciones específicas para São Paulo en los temas de presupuesto y administración.

1988: Se establece un nuevo marco legal integrado por la Constitución Federal de ese mismo año, particularmente en lo referente a los artículos 29 y 30 , así como las enmiendas constitucionales de los años 1992, 1997, 1998 y 2000 y la Constitución del Estado de São Paulo, artículo 342. La inclusión de los artículos 132 y 133 en la Constitución que reafirman la función social de la tierra, define la elaboración de los Planes Directores municipales. En la misma Constitución se habla de una Ley Federal que reglamentará la aplicación del Plan Director en el ámbito local.

2008: Enmienda N° 30 a la Ley Orgánica del Municipio São Paulo (EMENDA N° 30 À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO), en la que se obliga al Prefeito electo o reelegido a elaborar y cumplir con el Programa de metas de su gestión.

Descentralización

Al igual que en el caso del Distrito Federal, São Paulo no solo inicia tarde la elección popular de alcalde, sino que además en el nivel local se carece de Instancias Colegiadas, con un agravante: la Administración (2005 - 2006), en

cabeza del Prefeito José Serra modificó la estructura de las “antiguas” Administraciones Regionales, hoy llamadas Subprefecturas y aun no hay claridad total sobre su conformación territorial (Distritos y barrios) ni sobre su función administrativa y de planificación.

Estructura Administrativa

La información detallada sobre el Modelo de Gobierno de la ciudad de São Paulo se presenta de manera comparada con las demás ciudades objeto de estudio en la Tabla 24 y la Tabla 25, e incluye:

Tabla 24: Nivel central: Instancias Colegiadas, Órgano representativo, características (número de miembros, proporción ciudadanos por Concejal, periodo lectivo, principio electoral) y competencias (información relacionada con las funciones administrativa -ejecución de presupuesto-, legislativa y de planeación). De las Instancias Ejecutivas se presenta información relacionada con el Órgano representativo, las características del mismo (modo de elección, periodo lectivo, posibilidad de reelección) y competencias (funciones policivas, de contratación pública, nombramientos, gobierno y administración).

Tabla 25: Nivel local: no existen las Instancias Colegiadas. De las Instancias Ejecutivas se presenta información relacionada con el Órgano representativo, características (modo de elección y periodo lectivo) y competencias (funciones policivas, de contratación pública, ejecución presupuestal y planeación).

8.2.5 Matriz Comparativa

Tabla 24. Matriz Comparativa. Modelos de Gobierno en el Nivel Central para las ciudades objeto de estudio.

Modelo de Gobierno I. Nivel Central	CIUDADES			
	Bogotá	Madrid	México DF	São Paulo
1. Instancias	Colegiadas			
* Órgano	Consejo Distrital	Junta de Gobierno	Asamblea Legislativa	Câmara Municipal
* Características				
- Elección	Popular	Popular	Popular	Popular
- N°. Miembros	45 Concejales	57 Concejales	66 Concejales	55 Vereadores
- Proporción ciudadanos x concejal	1997 = 155.000	2008 = 55.688	1996 = 128.788	192.000
- Periodo lectivo	4 años (2004)	4 años	3 años	4 años
- Principio electoral	Representación proporcional	Representación proporcional	Mixto (mayoritaria y proporcional)	Representación proporcional
* Competencias	Suprema autoridad	Suprema autoridad	Suprema autoridad	Suprema autoridad
- Presupuesto	Si	Si	Si	Si
- Planeación	Si	Si	Si	Si
- Función legislativa	Si	Si	Si	Si
2. Instancias	Ejecutivas			
* Órgano	Alcaldía	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Prefeitura
* Representante	Alcalde	Alcalde	Jefe de Gobierno	Prefeito
* Características				
- Elección	Directa y popular (a partir de 1985)	Mayoría absoluta entre los Concejales	Directa y popular (a partir de 1997)	Directa y popular
- Periodo lectivo	4 años (2004)	4 años	6 años	4 años
- Reelección?	No inmediata	Si	No inmediata	No inmediata
* Competencias				
- Preside el Concejo?	No, solamente el de Gobierno	Si, el Municipal	Si, la Asamblea	Si, la Câmara
- Nombramientos	Si, Secretarios, directores de departamentos, Alcaldes locales y Tesoreros	Si, Tenientes de Alcalde y su reemplazo y Vicepresidentes del Distrito	Si, Secretarios, Procurador, Contralor, Oficial Mayor, Concejal de Jurídico	Si, Secretarios, Subprefeitos, Directores de Departamento, y dirigentes de órganos de la administración directa
- Contratación pública	Si	Si,	Si	Si
- Gobierno y administración	Si	Si	Si	Si

Fuente: Elaboración propia

Tabla 25. Matriz Comparativa Modelos de Gobierno en el Nivel Local para las ciudades objeto de estudio.

Modelo de Gobierno	CIUDADES			
	Bogotá	Madrid	México DF	São Paulo
II. Nivel Local				
1. Instancias	Colegiadas			
* Entidad territorial	Localidades (20)	Distritos (21)	Delegaciones (16)	Subprefecturas (31)
* Órgano	Juntas Administradoras Locales	Junta Municipal de Distrito	No existe figura	No existe figura
* Características				
- N°. Miembros	Entre 7 y 11 Ediles (Según población)	30 (29 vocales, vecinos o concejales y 1 Concejal presidente de Distrito).		
- Periodo lectivo	4 años	4 años		
- Elección	Popular	Nombrados a propuesta de los grupos políticos representados en el Pleno		
*Competencias				
- Presupuesto	Si	Si		
- Planeación	Si, formula los Planes de Desarrollo de la Localidad	Si, formula los acuerdos de la Junta Municipal de Distrito		
- Órgano de representación	Si	Si, en cabeza del Concejal Presidente del Distrito		
2. Instancias	Ejecutivas			
* Órgano	Alcaldías Locales (20)	Distritos (21)	Delegaciones (16)	Subprefeituras (31)
* Representante	Alcalde Local	Concejal Presidente del Distrito	Jefe delegacional	Subprefeito
* Características				
- Periodo lectivo	No definido (libre nombramiento y remoción)	No definido (libre nombramiento y remoción)	6 años	4 años
- Elección	Elegido por el Alcalde Mayor de Terna propuesta por la Junta de Acción Local	Nombrado y "separado" por el Alcalde	Voto popular	Elegido por el Prefeito
* Competencias			Funciones Administrativas	Funciones Administrativas
- Contratación pública	Si	Si	No	No directa
- Ejecución presupuestal	Si	Si	Si, previa aprobación del Jefe de Gob.	Si
- Función planificadora	Si y ejecutora	Si y ejecutora	No	No directa
- Función policiva	Si	Si	Si, en algunos casos	Si
- Autonomía	Si, regulada	Sí, pero bajo la supervisión de la Junta Municipal de Distrito	No	Si, regulada

Fuente: Elaboración propia

8.2.6 Análisis

8.2.6.1 Contexto de la relación democracia - descentralización

La democracia como expresión de la libre elección de los pueblos es un fenómeno reciente en el marco histórico de 3 de los cuatro países a los que pertenecen las ciudades estudiadas. España, Brasil y México son países con experiencias de dictaduras, por lo tanto la democracia en las correspondientes ciudades es un logro de hace muy pocas décadas.

El proceso de descentralización, como resultado del ejercicio pleno de la democracia, ha alcanzado niveles diferentes de desarrollo en las cuatro ciudades del estudio, pero lo que es igual para las cuatro, es que a ellas ha llegado la descentralización como resultado del marco político internacional. En el caso de América Latina, llega la descentralización como “un regalo no pedido” para el momento, como resultado del proceso de apertura del mercado e imposición del neoliberalismo en las democracias de la Región. Los municipios en general pasaron, en breves instantes, de pertenecer a un modelo de administración centralista y paternalista a uno descentralizado, participativo y con autonomía pero sin estar preparados para ello. En el caso de las 3 ciudades pertenecientes a América Latina (Bogotá, México D.F y São Paulo) la descentralización era un camino que se venía recorriendo con anterioridad pero más como resultado del tamaño territorial y poblacional de aquellas ciudades, que como convencimiento profundo y lógico resultado de la democracia, específicamente en el caso de México y São Paulo, para las cuales la democracia era un experimento nuevo.

Madrid ejerce la descentralización en un ambiente altamente favorable para la ciudad: la conformación de la Unión Europea, con las ventajas comparativas que este “gran salto” representa para la ciudad, la Autonomía y el Estado Español.

8.2.6.2 Modelos de gobierno

Generalidades:

A partir del año 92 la estructura de las Administraciones Públicas Locales ha sufrido cambios adaptativos para poder asumir la nueva función (responder por la calidad ambiental de la ciudad y su entorno) que nace con los compromisos adquiridos por los Estados en la Cumbre de Río, pero también con el improvisado proceso de descentralización, fruto de las políticas económicas internacionales.

El modelo de Administración Pública presente en cada una de las cuatro ciudades deja ver varias semejanzas importantes desde el punto de vista de la descentralización como supuesto básico de la Gestión Ambiental:

- Presencia de un nivel central y un nivel local de dirección
- Presencia de instancias Colegiadas y Ejecutivas en el nivel central
- Funciones planificadoras tanto de las instancias Colegiadas como de las Ejecutivas

- Presencia de Órganos fiscalizadores tanto para el nivel central como para el nivel local
- Existe entidades territoriales al interior de la ciudad (Distritos, Localidades, Delegaciones y Subprefecturas)

Los anteriores puntos son resultado evidente de que existe la descentralización administrativa. Sin embargo, el mero hecho de que existan legal y físicamente no asegura que el nivel real de descentralización de la administración sea el esperado, dada la estructura administrativa.

Particularidades

Para las ciudades de Bogotá y Madrid puede decirse, desde el punto de vista estructural, que presentan un grado máximo de descentralización dado que en el nivel local cuentan con instancias Ejecutivas y Colegiadas cuyas funciones están relacionadas con la participación de la sociedad civil y la vinculación de ésta a los procesos de planificación de la ciudad. Sin embargo, la participación de la comunidad en el gobierno de la ciudad dependerá también de los espacios reales que las administraciones (en el nivel central y local) posibiliten para ello, de las estrategias de convocatoria y efectividad de las mismas, así como del grado de interés de la comunidad por solucionar sus problemas y el nivel de confianza y credibilidad en la Administración Pública Local. Lo que es claro es que en estas dos ciudades los espacios, desde la estructura administrativa, están dados.

Las ciudades de México y São Paulo carecen en su estructura Administrativa de un Órgano Colegiado en el nivel local y aunque existe un Órgano representativo de la instancia Ejecutiva en este nivel, sus funciones aun no están definidas (Sao Paulo) o no tiene funciones planificadoras (México). Así mismo, carecen de un órgano representativo de la instancia Colegiada. Lo anteriormente expuesto deja serias dudas sobre el efectivo proceso de la descentralización en estas 2 ciudades y por lo tanto asegurar la representatividad de los diferentes sectores a la hora de tomar decisiones o la participación equitativa de la sociedad civil al momento de formular, implementar o evaluar los Planes de gobierno de la ciudad, es una tarea que difícilmente podrá cumplir la Administración Local.

8.2.6.3 Fortalezas

Las principales fortalezas de los Modelos de Gobierno instaurados en las ciudades de estudio radican en los avances logrados en la desconcentración del poder. La existencia del nivel local se concreta a través de las alcaldías locales, subprefeituras, delegaciones o distritos y en sus respectivos representantes.

La descentralización ha sido un proceso común a todas las ciudades, unas en mayor grado que otras pero en general, en todos los centros urbanos objeto de estudio, este modelo ha conducido a promover los procesos participativos.

La adopción, por parte de las cuatro ciudades de estudio, de la Nueva Gestión Pública como modelo de Administración, en tanto permite la comparación de las ciudades a través del modelo de gobierno.

8.2.6.4 Debilidades

Las debilidades se centran en las dificultades que presentan los gobiernos locales para la concreción real de los procesos de descentralización y desconcentración del poder, representadas principalmente por la ausencia de los Órganos Colegiados en el nivel local (delegaciones y subprefeituras) de dos de las ciudades de estudio, México D.F y São Paulo.

Sin embargo, es el Distrito Federal el que presenta mayores complicaciones, como primera medida, según el propio Estatuto de Gobierno en su artículo 87 reconoce que “La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal...” razón estructural que dificulta los procesos de descentralización promovidos por la NGP. Como segunda medida, el Jefe de Gobierno conserva alta dependencia del Presidente de la República, específicamente en lo que respecta a las siguientes funciones:

- Someter a la consideración de Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el funcionamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública.
- Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública.

A juicio de los expertos, estas “facultades” son realmente “preceptos de subordinación del Jefe de Gobierno ante el Ejecutivo Federal”, lo cual limita “tanto la autonomía como la capacidad de gestión del Órgano de Gobierno local.”

De otro lado, las Delegaciones, podría decirse que se encuentran en un “limbo” legal por no corresponder con ninguna de las categorías básicas de la administración pública del Distrito Federal según el artículo 87 del Estatuto, es decir, las Delegaciones “no son órganos centrales, no son órganos desconcentrados, no son órganos paraestatales (...) Son, conforme a la parte final del respectivo artículo, órganos político-administrativos (...) y, por carecer de referente en términos de la organización del Estado Mexicano tampoco son municipio o ámbito de Gobierno”⁶⁵⁴, situación que, según los funcionarios, las inhabilita para recibir recursos tributarios provenientes de las participaciones federales y locales.

⁶⁵⁴ Pérez, Aminadab. La reforma política en el Distrito Federal. *Memoria Taller: Reforma política en el Distrito Federal*. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Comisión del Distrito Federal y Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. México. 2001. ISBN: 968-36-9686-4. Pág. 58

Otro problema se presenta con los Jefes Delegacionales, los cuales, a pesar de ser elegidos por voto popular, deben conservar estrecha dependencia del Jefe de Gobierno para la asignación del presupuesto que empleará en el cumplimiento de varias de sus funciones relacionadas con planificación, ejecución, gestión y promoción: “Proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal”.

Los expertos y académicos reconocen que la organización política de la ciudad de México presenta “inconsistencias en el diseño institucional”, varias de ellas referidas a las Delegaciones: “En las Delegaciones encontramos una situación de integración y subordinación jerárquica en lo político, administrativo, técnico y financiero al Jefe de Gobierno de la capital”.

8.2.6.5 Tendencias

En las ciudades objeto de este estudio se puede identificar una clara tendencia hacia el fortalecimiento de los procesos de descentralización, promovido en primera instancia por la Nueva Gestión Pública como modelo de administración reinante en estos centros urbanos y en segunda instancia por las presiones ejercidas por las instituciones internacionales (FMI, BM, OMC, BID) en el contexto de la globalización.

8.3 LOS PLANES DE GOBIERNO

El conocimiento y estudio detallado de los diferentes Planes de Gobierno, específicamente los Planes de Actuación Municipal, de Desarrollo, de Ordenamiento Territorial y Planes Directores o Maestros (según el caso), implementados en las respectivas ciudades objeto de estudio durante los últimos 18 años (a partir de 1992, tomando como referente la Cumbre de Río), arrojó los resultados que a continuación se presentan de manera sintetizada.

8.3.1 Bogotá

En las ciudades Colombianas el período del alcalde era de 3 años hasta el 2004, año en el que se extiende el periodo a 4 años (igual al periodo presidencial) y no está contemplada legalmente la reelección inmediata.

Durante el periodo estudiado, se han sucedido 6 periodos legislativos (4 completos, uno compartido y el que inició en 2008 y se encuentra en curso), ver Tabla 26.

El rumbo de la ciudad esta guiado por dos tipos de planes: el Plan de Desarrollo, presentado por los alcaldes y con vigencia igual a su periodo de mandato y el Plan de Ordenamiento Territorial, un Plan a largo plazo al cual deben ajustarse los sucesivos Planes de Desarrollo.

Tabla 26. Alcaldes y Planes de Desarrollo a partir de 1993

ALCALDE	NOMBRE DEL PLAN	AÑOS
Jaime Castro	Prioridad Social	1992 – 1995
Antanas Mockus Sivickas Paul Bromberg	Formar Ciudad	1995 – 1996 1996 - 1998
Enrique Peñalosa Londoño	Por la Bogotá que queremos	1998 – 2001
Antanas Mockus Sivickas	BOGOTA para VIVIR todos del mismo lado	2001 – 2004
Luis Eduardo Garzón	Bogotá Sin Indiferencia: Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión	2004-2008
Samuel Moreno	Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor	2008 – 2012

Fuente: elaboración propia

Planes de Desarrollo (PD)

En el año de 1992 la ciudad y los ciudadanos le apuestan a un cambio en la forma de vivir y convivir en la ciudad y bajo la propuesta “Prioridad Social”, se explicita la necesidad de “replanear” la ciudad a mediano y largo plazo y como resultado se diseña un Plan de Desarrollo a 15 años, con participación de todos los sectores y se levanta el Perfil Ambiental de la ciudad con colaboración de las principales universidades de la ciudad.

1992 – 1995. Plan “Prioridad Social” desarrollado por Jaime Castro:

Objetivo General: Asegurar el crecimiento armónico e integrado de la ciudad, para mejorar las condiciones y calidad de vida de sus habitantes; garantizar la prestación de los servicios sociales y domiciliarios; recuperar el ambiente y conservar los recursos naturales: facilitar y promover la actividad económica y la generación de empleo; y dotar al Distrito Capital de los instrumentos que le permitan cumplir sus atribuciones de manera descentralizada y con una amplia participación comunitaria.

En cumplimiento con la Ley 152 de 1994 y de conformidad con el Artículo 339 de la Constitución Nacional se realizó el Plan Desarrollo del Distrito Capital, el cual contenía dos partes, la parte estratégica y el plan de inversiones de mediano y corto plazo.

A la gestión de este alcalde se le atribuye el inicio del proceso de cambio que ha tenido la ciudad de Bogotá a lo largo de los últimos 16 años.

La parte estratégica la integró: El desarrollo social y humano y los servicios públicos; el tránsito, transporte y obras viales, el ambiente y los recursos naturales; el desarrollo físico; la participación comunitaria y la descentralización; el desarrollo económico y las finanzas distritales.

1995 – 1998. Antanas Mockus en su Plan “Formar Ciudad” propuso como Objetivo General ordenar la acción de gobierno para armonizar el progreso individual con la búsqueda del bien común en Santa Fe de Bogotá, D.C. mediante la coexistencia viable y fértil del crecimiento del patrimonio colectivo con el mejoramiento individual para hacer más competitiva la ciudad y sus habitantes buscando la equidad y el progreso de todos.

El Plan se estructuró a partir de seis prioridades: cultura ciudadana, medio ambiente, espacio público, progreso social, productividad urbana y legitimidad institucional. A cada prioridad le corresponde una estrategia que organiza de manera confluyente proyectos de distintos sectores. Para cada uno de los once sectores - salud, educación, promoción social, vivienda y desarrollo urbano, cultura, recreación y deporte, seguridad ciudadana, administración local, servicios públicos, tránsito, transporte y obras viales, apoyo institucional, Concejo y organismos de control- se proponen políticas sectoriales que conjuntamente con las estrategias orienten las acciones institucionales.

En 1996 Mockus renuncia a la alcaldía y asume el cargo Paul Bromberg por el periodo restante dando continuidad al Plan propuesto por Antanas Mockus.

1998 – 2001. Enrique Peñalosa titula su plan de Gobierno “Por la Bogotá que Queremos”.

Objetivo General: Generar un cambio profundo en la manera de vivir de los ciudadanos, devolviendo la confianza a todos los bogotanos en su capacidad para construir un futuro mejor y dinamizar el progreso social, cultural y económico. Se trata de proyectar y hacer viable a Bogotá para enfrentar los retos y aprovechar las posibilidades que impone una nueva era, trabajando con miras a mejorar significativamente la calidad de vida para las presentes y futuras generaciones.

El Plan se estructuró a partir de siete prioridades, consistentes con el Programa de Gobierno (Desmarginalización, Interacción Social, Ciudad a Escala Humana, Movilidad, Urbanismo y Servicios, Seguridad y Convivencia y Eficiencia Institucional). Para la atención de dichas prioridades se han establecido estrategias y programas, que serán desarrollados con una visión intersectorial desde cada una de las entidades distritales y la comunidad. Cada programa contempla las metas que permitirán identificar los cambios que se espera generar en la ciudad y el modo de vivir en ella.

2001- 2004. En su segundo período de mandato, Mockus propone en su Plan “Bogotá para vivir todos del mismo lado” como Objetivo General: Avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios; una ciudad donde lo “público es sagrado”.

El Plan fue estructurado teniendo los siguientes temas como prioritarios: Cultura Ciudadana, Productividad, Justicia Social, Educación, Ambiente, Familia y Niñez, Gestión Pública Admirable y Participación Ciudadana, en este tema en particular el Plan buscó promover acciones orientadas a garantizar

que la ciudadanía tenga un conocimiento suficiente de las distintas opciones de participación en la gestión de los asuntos públicos y sus derechos políticos y ciudadanos.

El tema ambiental es contemplado explícitamente en el Plan (capítulo 5), a través de este objetivo se propone “Mejorar en forma socialmente sostenible los factores ambientales de la ciudad que inciden en la salud de las personas, la sostenibilidad de los ecosistemas y la productividad del Distrito y arraigar culturalmente comportamientos de respeto por el medio natural y construido hacia una nueva relación sociedad – ambiente.

La honradez, transparencia y respeto por lo público son algunos de los valores que guiaron el Plan, en este contexto, el Capítulo 7 “Gestión Pública Admirable”, promovió la *probidad y el control social*, para ello se propuso “Adoptar metodologías y procesos para la autorregulación institucional y ciudadana. Abrir espacios para facilitar la expresión ciudadana organizada y el control social sobre la gestión pública”, mediante la creación de espacios para la cualificación de la participación ciudadana y el fortalecimiento de los mecanismos democráticos locales.

2004 – 2008. Luis Eduardo Garzón presenta el Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia como un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión”. El Plan se fundamenta en la construcción de las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos integrales, establecidos en el pacto constitucional y en los convenios e instrumentos internacionales y con énfasis en la búsqueda de la pronta efectividad de los niveles básicos de tales derechos:

“Para avanzar en la garantía de los derechos humanos y disminuir las desigualdades injustas y evitables, en el marco del Estado Social de Derecho, el gobierno propiciará la creación y la redistribución de la riqueza; reconocerá las diferencias generacionales, étnicas, culturales, de género, de oportunidades y de capacidades; y hará de la calidad de vida el referente principal de la acción del Estado. En esta perspectiva, la gestión pública actuará de manera integrada y participativa, y comprometerá a la sociedad en la superación de la pobreza sobre la base de la corresponsabilidad de los ciudadanos y las ciudadanas”.

Objetivo General: Construir colectiva y progresivamente una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado Social de Derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad. Una ciudad con una gestión pública integrada, participativa, efectiva y honesta que genera compromiso social y confianza para avanzar en la reconciliación entre sus habitantes y en la garantía de sus derechos humanos. Una ciudad integrada local y regionalmente, articulada con la Nación y el mundo para crear mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo sostenible de las capacidades humanas, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva. En síntesis, el logro de una “Gestión Pública Humana, Sostenible y Eficaz.”

El Plan se estructuró sobre tres ejes: Social, Urbano Regional y de Reconciliación. Cada uno de los ejes estuvo respaldado por objetivos y políticas que buscaron concretar el Plan:

- El eje social, a través de este se hizo frente a la exclusión social, “Será el escenario central de materialización de los derechos económicos, sociales y culturales, y partirá de una política rectora: la garantía y el restablecimiento de derechos.” Dentro de las acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos de este Eje están, por ejemplo El Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos, el Banco de Alimentos, los comedores escolares y comunitarios.
- Eje urbano regional, planteado con el fin de atender asuntos relacionados con tres campos: ordenamiento territorial, región y competitividad, considerados fundamentales para la construcción de una ciudad moderna. Los esfuerzos se enfocaron principalmente en la gestión y usos del suelo, vivienda, mejoramiento urbano y rural, equipamientos, estructura ambiental, patrimonio, cultura, espacio público e identificación y manejo de zonas vulnerables. En este Eje, la sostenibilidad ambiental (artículo 12) es considerada condición necesaria para el logro de la salud, el bienestar y la productividad. Así mismo, el Plan asigna a la gestión ambiental la responsabilidad de recuperar y mantener la calidad del agua, del aire y del suelo, mejorar la calidad sensorial percibida, conservar la biodiversidad, implementar medidas para la estabilidad climática y controlar los riesgos asociados a fenómenos naturales, tecnológicos y biológicos. El Plan vincula a la empresa y a la ciudadanía en el proceso de promoción de una cultura que garantice los derechos colectivos y del ambiente.
- El Eje de reconciliación incluyó políticas de seguridad, convivencia, justicia, acción política no violenta, participación ciudadana, descentralización, derechos humanos y los asuntos políticos relacionados con la Administración Distrital. Los programas articulados a este Eje contemplaron las poblaciones vulnerables (víctimas del desplazamiento, reincorporados de los grupos armados al margen de la ley), minorías étnicas y la juventud. Otro de los programas planteó consolidar el proceso de descentralización para fortalecer la capacidad institucional de las localidades y consolidar los escenarios de gobernabilidad local y participación.

La rendición de cuentas formó parte de uno de los 13 principios del Plan de Desarrollo. El artículo 22 Políticas para una Gestión Pública Humana, establece que la información debe estar disponible, ser suficiente y veraz ya que esta juega un rol determinante en la toma de decisiones, la rendición de cuentas y el control social para combatir la corrupción. El Plan fue aprobado mediante el Acuerdo N° 119 de 2004.

2008 – 2012. Samuel Moreno planteó el Plan de Desarrollo denominado “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”, en él, Bogotá se proyecta como una ciudad incluyente. El Plan busca afianzar una ciudad en la que todos sus habitantes vivan mejor. En la que se mejore la calidad de vida de la población y se reconozcan, garanticen y restablezcan los derechos humanos y ambientales

con criterios de universalidad e integralidad, convirtiéndose en un territorio de oportunidades que contribuya al desarrollo de la familia, en especial de los niños y niñas en su primera infancia. Este Plan fue aprobado por el Concejo Distrital mediante el Acuerdo No. 308 de 2008.

Entre los 29 principios rectores el Plan contempla la diversidad, la interculturalidad, la sostenibilidad, el desarrollo humano, la calidad de vida, el ambiente sano y sostenible, la cercanía, la participación y la defensa de lo público, estos principios orientan las acciones del Plan. Los objetivos estructurantes (ciudad de derecho, derecho a la ciudad, ciudad global, participación, descentralización, gestión pública efectiva y transparente y finanzas sostenibles) y los programas propuestos en el Plan retoman algunos programas propuestos en Planes anteriores.

A partir de 1994, el Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confiere la Constitución Política de Colombia en los artículos 339 a 344, la Ley 152 de 1994, el artículo 204 de la Ley 1098 de 2006, el artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 y el Acuerdo 12 de 1994 y basado en el Plan de Gobierno presentado durante su candidatura, propone al Concejo Distrital el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas de Bogotá para la aprobación.

Esta síntesis descriptiva de los Planes de Desarrollo, permite ver claramente el nivel de concordancia entre los sucesivos Planes y permite inferir sobre la decidida voluntad política de los diferentes mandatarios para dar continuidad a los programas, sobre todo si se tiene en cuenta el corto tiempo del mandato (3 años) del que disponían los Alcaldes hasta el año 2004.

Planes de Ordenamiento Territorial (POT)

El Acuerdo 6 de 1990 rigió durante años la norma urbana en Bogotá. Esta disposición se caracterizó por tratar de forma igualitaria y sin diferenciación los distintos sectores de la ciudad, teniendo en cuenta básicamente su uso, alturas y tratamientos, dejando por fuera del análisis las particularidades y complejidades (sociales, económicas, ambientales y culturales) de los diferentes sectores de la ciudad.

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT), cuyo marco legal es la Ley 388 de 1997, representa para la Administración local y la ciudadanía la posibilidad de soñar, planificar y recrear la ciudad que todos quieren.

Aunque Bogotá contó desde antes de 1992 con diversos planes de desarrollo urbanístico y expansión propuestos por técnicos de la talla de LeCorbusier y Brunner, es sólo hasta el año 2000, mediante el Decreto 619 del 28 de julio de 2000 y posteriormente con el Decreto 469 de 2003, que la ciudad cuenta con un POT integrado y articulador de los diversos sectores presentes en la ciudad.

Este primer Plan fue el resultado de una amplia discusión que durante aproximadamente dos años involucró a distintas entidades de la Administración Distrital y a la ciudadanía. Es así como “la Administración Distrital de entonces

emprendió la titánica labor de ponerle orden normativo y determinar el crecimiento de una ciudad relativamente densa y compacta, como Bogotá. El proyecto del POT fue presentado al Concejo de Bogotá el cual no se pronunció dentro de los términos establecidos y terminó adoptándose por decreto con la firma del Alcalde Mayor del momento, Enrique Peñalosa.”

A continuación se presenta una concreta descripción de las Líneas de acción propuestas en el POT (Tabla 27) y al rededor de las cuales la ciudad ha venido trabajando desde hace más de ocho años. Es pertinente aclarar que, como en todos los planes, El POT ha pasado por varias revisiones con el fin de recontextualizarlo teniendo en cuenta los rápidos cambios sufridos por la ciudad, las complejas dinámicas asociadas a fenómenos como el desplazamiento y “los nuevos retos y expectativas en torno al ordenamiento de Bogotá que se experimentarán en el corto, mediano y largo plazo como lo representa, por ejemplo, el Sistema Integrado de Transporte Público – SITP.”

El POT, vigente a la fecha, contempla la elaboración de Planes Maestros en áreas específicas y Planes Zonales como instrumentos de la planificación.

Tabla 27. Líneas de acción propuestas en el Plan de Ordenamiento Territorial

PRIORIDAD	DESCRIPCIÓN
DESMARGINALIZACIÓN	Es una estrategia de equidad social para sacar adelante sectores poblacionales cuya marginalidad está severamente marcada por las condiciones de un entorno deteriorado e inconcluso.
INTERACCION SOCIAL	La prioridad es que más ciudadanos tengan acceso a la oferta de servicios sociales de óptima calidad.
CIUDAD A ESCALA HUMANA	El objetivo es la recuperación de las áreas verdes y zonas peatonales de la ciudad, generando conciencia de pertenencia, que mejore el entorno urbano de Bogotá.
MOVILIDAD	Establecer sistemas de transporte que aseguren una reducción de tiempo en los recorridos. Propiciando un servicio confortable y eficiente.
URBANISMO Y SERVICIOS	A través de la compra de grandes terrenos, iniciar un proceso de urbanización y renovación estructural, ampliando el acceso de las clases más pobres a la vivienda familiar, sustituyendo de esta forma las urbanizaciones ilegales en la periferia de la ciudad.
SEGURIDAD Y CONVIVENCIA	Busca fortalecer la capacidad de reacción contra el delito, para proteger a los grupos sociales más vulnerables, devolviendo así la confianza de la ciudadanía en la fuerza pública. Con base en la tolerancia, el respeto y la solidaridad, crear un sentido de pertenencia, generando un compromiso entre los ciudadanos y las autoridades para combatir conjuntamente el delito común.
EFICIENCIA INSTITUCIONAL	Restablecer la confianza en las diferentes instancias de la Administración con la eficiencia y el respeto que el ciudadano se merece, a través de una estrategia de gestión pública que contempla tres tipos de acciones: fortalecer las localidades; modernizar y fortalecer la gestión pública para abarcar con mayor eficiencia los problemas de la ciudad y aumentar la eficiencia del gasto público.

Fuente: DAMA, 2001

En lo que respecta específicamente a dos de los temas de estudio, dimensión ambiental y participación ciudadana, el Decreto 469 de 2003 en su artículo 7 explicita que las políticas ambientales adoptadas por el POT corresponden a:

- Calidad ambiental para el desarrollo humano integral
- Desarrollo sostenible como proyecto social y cultural
- Preeminencia de lo público y lo colectivo
- Ecoeficiencia de la función y la forma urbanas
- Transformación positiva del territorio
- Gestión ambiental urbano-regional.
- Liderazgo nacional y articulación global

El medio ambiente es un elemento de carácter transversal en las Líneas de acción del Plan:

- Desmarginalización: Recuperación de ecosistemas degradados, alternativas agroecológicas de recuperación de suelo
- Interacción social: Calidad de los servicios públicos y de salud y de información.
- Ciudad a escala humana: Recuperación del espacio público, aumento de áreas verdes y creación de nuevos espacios para el ocio y la recreación.
- Movilidad urbana: favoreciendo la recuperación de espacios públicos, educación ambiental y calidad del aire (día sin carro, pico y placa, ciclorrutas)
- Mejora de la calidad ambiental: Recuperación del Río Bogotá, control de la calidad del aire y control de la intervención inadecuada sobre el manejo del recurso suelo

El POT reconoce la importancia de elementos de alto valor ecosistémico en el proceso de ordenamiento del territorio:

- ✓ Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital
- ✓ Parques urbanos
- ✓ Corredores Ecológicos
- ✓ Área de Manejo especial del Río Bogotá
- ✓ Cerros orientales de la ciudad

En cuanto a la participación de la comunidad, esta no solo ha estado presente en la formulación POT, como lo disponen la Ley 134/94 y la Ley 388/97, sino que también ha sido parte fundamental en los procesos de revisión y recontextualización del Plan: desde cuando se inició el más reciente proceso de revisión del POT (2008), aseguran los funcionarios, “se han realizado 132 reuniones con actores de la ciudad, en las que representantes de las 20 localidades hicieron sus aportes. Más de 12.000 representantes de procesos sociales, territoriales y actores públicos y privados han hecho parte del proceso.”

La participación de los diferentes sectores de la sociedad y de las alcaldías locales en la gestión, aplicación, ejecución, seguimiento, evaluación y control social del POT de Bogotá está contemplada en cada uno de los capítulos del documento y claramente reglamentada por diversos artículos del Decreto de

Acuerdo en cumplimiento de las leyes 134/94 y 388/97, puede decirse entonces, que desde el punto de vista legal la participación es transversal al proceso de ordenación del territorio en la ciudad de Bogotá.

El análisis del POT arroja como resultado una amplia interrelación y coherencia entre sus objetivos y entre estos y los programas propuestos. Así mismo, existe una alta correspondencia entre los diferentes PD estudiados y el POT. Esta concordancia es atribuible tanto a la propia normatividad que regula ambos Planes y que exige a los alcaldes “ceñirse” a los Planes (PD y POT), como también a la irrefutable voluntad política de trans-formar la ciudad y mejorar la calidad de vida de sus habitantes por parte de los respectivos mandatarios con que ha contado la ciudad de Bogotá.

8.3.2 Madrid

En la ciudad de Madrid el periodo del alcalde es de cuatro años, pero puede ser reelegido inmediatamente.

Durante el periodo estudiado, se han sucedido 2 periodos legislativos completos y el que se encuentra en curso:

1991 – 2003, José María Álvarez del Manzano

2003 – 2007, Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez

2007 – actualidad, Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez (reelegido)

En el caso de Madrid, en cumplimiento del artículo 124 de la Ley 57 de 2003, el alcalde deberá “*Establecer directrices generales de la acción de gobierno municipal y asegurar su continuidad*”, por lo cual, los planes de gobierno de los alcaldes corresponden a planes sectoriales ajustados a un plan principal denominado Plan General de Ordenación Urbana (P.D.O.U), reglamentado en el Capítulo IV del Real Decreto 2159 de 1978 del 23 de junio.

Planes Sectoriales

Realizar seguimiento a planes de carácter sectorial entre periodos de gobierno tiene un nivel alto de dificultad, sin embargo, gracias a la disponibilidad de información secundaria y a la obtenida de fuentes primarias, fue posible realizar una síntesis de las acciones propuestas en los temas prioritarios para la ciudad de Madrid en lo que respecta a medio ambiente y participación ciudadana:

Agua

A través del Plan Municipal de Gestión de la Demanda de Agua en la ciudad de Madrid, aprobado el 14 de julio de 2005 por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local; se pretende fomentar una gestión sostenible para el uso del agua y una mayor eficiencia del mismo.

- Municipio: Por una parte, los programas enfocados a la ciudad se caracterizan por la amplitud de la población diana y la necesidad de llegar a acuerdos de colaboración y coordinación con otras instituciones

que tienen competencias en la gestión del agua. Destaca, asimismo, la importancia de las labores de información y concienciación.

- Ayuntamiento: Los programas dirigidos a la Administración Local tienen grandes posibilidades de aplicar las medidas de ahorro, eficiencia y gestión de una forma mucho más directa y tangible.

Los Programas que se desarrollan son un ejercicio de planificación estratégica de la gestión hidrológica: tratan de atender las necesidades de agua existentes con una menor cantidad de recursos pero aumentando la eficiencia del uso del agua. También pretenden promover la utilización de aguas de menor calidad que la potable en usos que no tengan las mismas exigencias sanitarias y de calidad que el consumo final humano. De esta manera, se conseguirá que la demanda de agua disminuya en la ciudad.

Movilidad sostenible

Proyecto BEST

Madrid participa junto con otras ciudades en el proyecto BEST, cofinanciado por la Unión Europea y cuyo objetivo es impulsar el uso del bioetanol como combustible.

Inventario General del Ayuntamiento de Madrid e Inventario de Vías Públicas y Zonas Verdes

El Inventario General del Ayuntamiento de Madrid está integrado por el Inventario del Ayuntamiento de Madrid, el Inventario del Patrimonio Municipal del Suelo, el Inventario de Vías Públicas y Zonas Verdes y los inventarios de los Organismos públicos.

Por Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, el 3 de julio de 2008, se estableció la estructura y organización interna del Inventario del Ayuntamiento de Madrid y de los Catálogos separados. En posterior Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 30 de diciembre de 2008 se desarrolló la estructura y organización interna del Inventario de Vías Públicas y Zonas Verdes.

Sistema de Gestión Ambiental (EMAS)

El Área de Gobierno de Medio Ambiente y Servicios a la Ciudad en su compromiso con la protección y mejora del medio ambiente local está aplicando el sistema EMAS de gestión ambiental en los edificios del Área.

Plan de uso sostenible de la energía y prevención del cambio climático de la ciudad de Madrid

La Dirección General de Sostenibilidad y Agenda 21, pretenden mediante este proyecto impulsar una nueva cultura energética en la Ciudad de Madrid, promoviendo el uso racional y eficiente de la energía y la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), en coordinación con otras políticas municipales, el fin es contribuir al objetivo nacional de cumplimiento del Protocolo de Kioto.

Foro de sostenibilidad de la ciudad de Madrid – creación y normas de funcionamiento

El Foro de Sostenibilidad de la Ciudad de Madrid, se constituye como órgano consultivo permanente de participación de la ciudad y como espacio permanente de información, debate, consenso y compromiso del Ayuntamiento, de los agentes sociales, económicos, ambientales y de los ciudadanos, en general, con la planificación y ejecución del desarrollo sostenible en el municipio, en el marco del proceso de la Agenda 21 Local.

Las directrices desde el Ayuntamiento apuntan, en lo social, a fortalecer la participación ciudadana, a trabajar por la consecución de una ciudad más inclusiva y a acercar la Administración Pública a la ciudadanía.

Ordenamiento Territorial

El Plan General de Ordenación Urbana (P.D.O.U) es definido en la normativa urbanística española como un instrumento básico de ordenación integral del territorio de uno o varios municipios, a través del cual se clasifica el suelo, se determina el régimen aplicable a cada clase de suelo, y se definen los elementos fundamentales del sistema de equipamientos del municipio en cuestión. Dicho Plan ha marcado el crecimiento y desarrollo de la ciudad de Madrid desde 1956 al ser incluido en la Ley del Suelo, la cual sufrió la primera modificación en 1975 y posteriormente en 1990, 1997, 1998, 2001, 2007 y la más reciente con el Real Decreto Legislativo 2/2008 del 20 de junio.

P.D.O.U de 1985 – 1997

El Plan General de Madrid de 1985 constituyó un hito y un referente posterior en el urbanismo de España.

“La gran aportación del Plan de Madrid fue ser un «Plan para la transformación de la ciudad», reconocido núcleo central de un área metropolitana que, tras su rápido proceso de formación, entraba en otro, de consolidación, como metrópoli madura.” En efecto, este Plan se caracterizó durante la década de los ochenta, por ser el eje estructurador de la ciudad centrado en la construcción de viviendas de protección oficial y en la dotación de infraestructura, aspectos puramente urbanísticos propuestos con el fin de “retener” la población que ya que para esa época mostraba decrecimiento tanto en Madrid como en otras ciudades de Europa.

La recomposición urbana planteada por el Plan, buscaba mejorar los barrios de la ciudad, tratando de reequilibrar y equiparar los niveles dotacionales y al mismo tiempo proponía la construcción de proyectos urbanos estructurales que transformarían la ciudad y la prepararían al futuro: Atocha, la Avenida de la Ilustración, el Parque Lineal Manzanares y el sistema de transporte público, entre otras obras.

Siguiendo el contenido del documento, es claro que el componente ambiental y el de participación ciudadana no son relevantes para este Plan.

En 1991, cuando asume la alcaldía José María Álvarez del Manzano se realiza la primera revisión del Plan, en la que se “contempla la escasez de suelo para vivienda como el principal y más grave problema de la ciudad, y sostiene que ello origina el alza de los precios y la expulsión de población fuera del municipio. Al mismo tiempo resalta que existe un superávit de suelo terciario e industrial. En este contexto es donde se redactan los seis PAUs que obligan a modificar el Plan de 1985.”

El P.D.O.U 1997 – actualidad

“El Plan General de Madrid de 1997 se concibió, en uno de esos momentos, convocación de ser un proyecto de futuro, buscando convertir la ciudad, con la entrada del siglo XXI, en una de las grandes capitales europeas.”

Entre los problemas identificados en este nuevo Plan, se encuentran el acceso a la vivienda, dificultades de movilidad y accesibilidad, degradación de las áreas históricas, existencia de áreas industriales obsoletas y problemas medioambientales.

El plan otorga al tema ambiental gran importancia y lo transforma en elemento articulador; se establecen entonces nueve actuaciones estructurantes con dos características fundamentales: el planeamiento al límite de capacidad y la difusión de la centralidad a la periferia. Entre los proyectos estructurantes están el aeropuerto de Barajas y su articulación a la ciudad aeroportuaria, la transformación de la Avenida de Córdoba en eje estructurante del sur de la ciudad, la prolongación de la Castellana por el norte, la recuperación del casco antiguo de la ciudad y el desarrollo del área cultural Recoletos-Prado.

El medio ambiente es abordado en Título 5 del Plan, el cual se refiere a las condiciones generales para la protección del medio ambiente urbano: “Se regulan en el presente Título las condiciones que, para la conservación y mejora del medio ambiente urbano y de la calidad de vida de los ciudadanos, se establecen tanto en el Plan General como en sus instrumentos de desarrollo, todo ello sin perjuicio de la aplicación de lo establecido en la Ley 10/1991, de 4 de abril, para la Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Madrid.”

En este Título el Plan hace referencia específicamente a los siguientes temas:

- Evaluaciones ambientales en el desarrollo del plan, con especial énfasis en el recurso hídrico, la movilidad, la calidad del aire y zonas verdes.
- Regulación de los niveles sonoros ambientales.
- Fomento de la eficiencia energética.
- Reutilización de residuos
- Ordenamiento territorial ambiental

Otros planes que consolidan el P.D.O.U, son los planes parciales y los planes de actuación urbanística (PAUs), entre los que se encuentran:

- ✓ Plan de Calidad del Paisaje Urbano de la Ciudad de Madrid

- ✓ Plan Director de Disciplina Urbanística de la Ciudad de Madrid
- ✓ Plan Director de Movilidad Ciclista de la Ciudad de Madrid

Es pertinente informar que el P.D.O.U de 1997 está próximo a someterse a revisión.

En cuanto a la concordancia entre los planes sectoriales y el P.D.O.U, podría decirse que coinciden, desde el punto de vista ambiental en los temas agua, movilidad, espacio público y zonas verdes, principalmente.

8.3.3 México D.F

Durante el periodo seleccionado para el presente estudio (1992 – 2009), se han sucedido en la ciudad de México un total de siete mandatarios, los dos primeros denominados para la fecha Jefes del Departamento del Distrito Federal y los últimos cinco (a partir de 1997), llamados Jefes de Gobierno del Distrito Federal:

1993 – 1994, Manuel Aguilera

1994 - 1997, Oscar Espinosa Villarreal

1997 -1999, Cuauhtémoc Cárdenas

1° de octubre de 1999 – 4 de diciembre de 2000, Rosario Robles

2000 – 2005, Manuel López Obrador

1° de agosto de 2005 – 4 de diciembre de 2006, Alejandro Encinas

2006 – actual, Marcelo Ebrard Casaubón

Ninguno de los seis primeros mandatarios listados ha cumplido con el total del periodo para el cual fue elegido. Los breves periodos de tiempo en los que han permanecido la mayoría de los Jefes (del Departamento o de Gobierno) del Distrito Federal dificultaron en alguna medida la adecuada y consecutiva formulación e implementación de los diferentes Programas que orientan el accionar del gobierno local, situación que incidió en el seguimiento de los diferentes programas, como ejercicio académico en esta investigación.

Sin embargo, teniendo en cuenta que fue sólo a partir de 1998 cuando la Constitución Política en su artículo 115 y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 6° ordenan y reglamenta la elaboración del Programa General de Desarrollo Distrital y especifica que dicho Programa está bajo la responsabilidad del Jefe de Gobierno del D.F y dados los fines pretendidos en esta investigación, solo aplican los Programas realizados en el periodo de mandato actual y los dos inmediatamente anteriores:

1997 – 2000: Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles

Según el documento, el principal objetivo fue avanzar en el fortalecimiento de la participación ciudadana en el ámbito público y la gestión democrática de gobierno de la ciudad de México.

La estrategia se centra en las que podrían sintetizarse como directrices de acción:

- Programa de desarrollo territorial integral: se refiere a la implementación de un modelo de desarrollo territorial integrado, democrático, participativo y replicable.
- Formación y capacitación para la gestión pública: se busca construir una nueva cultura de la participación y la gestión democrática, así como reconstruir la relación entre lo público y lo privado.
- Rediseño institucional de la participación ciudadana en el ámbito de la política pública: busca la organización de la participación de la ciudadanía en el ejercicio del gobierno democrático.
- “Desarrollo urbano más humano”: busca disminuir los niveles de pobreza mejorando la productividad de los sectores marginales, fomentar el sentido de pertenencia y respeto a la diversidad y mejorar la relación comunidad – medio ambiente mediante el fortalecimiento tanto de las instituciones encargadas del tema como de las acciones encaminadas a la conservación y restauración del patrimonio ecosistémico de la ciudad.

El documento enfatiza en la necesidad de avanzar en los procesos de descentralización y desconcentración del poder, conducentes a la participación de la comunidad en el ejercicio del control social:

- Creación de nuevas estrategias para la participación ciudadana
- Fortalecimiento del proceso de descentralización y autonomía local
- Articulación interinstitucional
- Control y fiscalización social

En el tema ambiental las acciones se centran principalmente en la calidad del aire y el abastecimiento de agua para el Distrito Federal.

Los lineamientos para la realización de este Plan no estuvieron sujetos a los requerimientos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal ya que dicha Ley se expidió en el año 1998 y el periodo de gobierno se inició en el año 1997; tal vez esa sea una de las razones por las cuales el documento en mención es bastante mesurado en sus propuestas y de visión en exceso mediatista. Aunque se resalta en él el interés por acercar de manera más directa la comunidad a la Administración del Distrito Federal.

Programas Generales de Desarrollo del Distrito Federal:

2000 – 2006: Andrés Manuel López Obrador y Alejandro Encinas

En este Programa la fortaleza está en la temática relacionada con el logro del desarrollo sustentable y el desarrollo económico equitativo, el tema de la participación ciudadana se encuentra bajo la línea de acción “Gobierno y Seguridad Pública”.

El Programa fue estructurado teniendo las siguientes líneas como prioritarios:

- Gobierno y Seguridad Pública

- Desarrollo Sustentable
- Progreso con Justicia
- Administración y Finanzas

En la línea de Desarrollo Sustentable se inscriben los siguientes programas:

- Hacia un desarrollo sustentable: se enfoca a la necesidad de la aplicación de la norma como una de las estrategias para mejorar la calidad ambiental, especialmente lo referente a aire, abastecimiento de agua (en este punto se nota un esfuerzo de este gobierno por dar continuidad a programas y proyectos propuestos desde la legislatura anterior) y suelo, dando especial importancia al suelo rural. . El objetivo prioritario fue atender las demandas inmediatas de la población más necesitada en materia de vivienda, agua, drenaje, transportes y vialidad.

Se destacan en esta línea y en otras relacionadas en el mismo documento, los ingentes esfuerzos sinérgicos (programas y proyectos) dirigidos a la mejora de la calidad del aire del Distrito Federal.

- Mejoramiento del Medio Ambiente: está enfocado a la conservación y preservación de los recursos naturales urbanos y rurales de la ciudad, en este marco se inscriben los siguientes proyectos:
 - ✓ Reforzar el concepto de “Pago por servicios ambientales” enfocado a las delegaciones con suelo de conservación.
 - ✓ Promoción de proyectos productivos en la línea de la restauración ecológica en la zona rural de la ciudad.
 - ✓ Fortalecimiento institucional y aplicabilidad de la normativa vigente.
- Protección Civil: enfocado a la prevención de riesgos por desastres naturales debido a la ubicación geográfica de la ciudad (inundaciones, sismos, avalanchas e incendios y relacionados estos con usos del suelo, construcción de obras civiles y servicios públicos).
- Desarrollo Urbano y Vivienda: se presentan una serie de proyectos encaminados principalmente a:
 - ✓ Regularizar el crecimiento urbano con reglas claras.
 - ✓ Realización de estudios de microzonificación con miras a un adecuado ordenamiento territorial.
 - ✓ Recuperación del espacio público.

Obras y servicios y reforma del sistema de transporte y vialidad son otros temas incluidos en la línea de Desarrollo sustentable.

El documento resalta los avances logrados en el mandato anterior en lo que respecta a la democracia y reforma organizativa del Estado, así mismo, propone dentro de la línea de Gobierno y Seguridad Pública proyectos dirigidos a fortalecer el Estado democrático de derecho, la reforma política en el marco

de la constitución del Distrito Federal, la seguridad pública y la justicia penal, la democracia participativa, la consolidación de las relaciones con otros poderes y ámbitos de gobierno y la coordinación metropolitana en el contexto de la globalización.

En cuanto a la Administración Local, el documento establece que tanto el quehacer de la Administración como el de los servidores públicos estará guiado por los principios de honestidad, transparencia, descentralización, eficiencia y austeridad.

2006 – 2012: Marcelo Ebrard Casaubón

El Programa se denomina “Ciudad con Equidad” y está estructurado alrededor de siete Ejes temáticos:

- Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes.
- Equidad.
- Seguridad y justicia expedita.
- Economía competitiva e incluyente.
- Intenso movimiento cultural.
- Desarrollo sustentable y de largo plazo.
- Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos.

Según lo consignado en el documento los contenidos del Programa son el resultado de una amplia deliberación de la sociedad sobre los problemas y alternativas del desarrollo del Distrito Federal en sus distintas dimensiones. El Programa “propone una agenda para la ciudad y establece el rumbo de la acción de la administración pública. El conjunto de las dependencias del gobierno de la ciudad han de realizar la planeación, programación y presupuestación de sus acciones...”

El Programa plantea como principales retos para la ciudad los relacionados con la oferta de empleo, de vivienda, de infraestructura y servicios básicos, el deterioro ambiental y, por supuesto, al financiamiento de la gestión metropolitana.

El eje Reforma política propone un mayor grado de descentralización para la ciudad de tal manera que sea posible obtener las condiciones necesarias para incrementar la capacidad de planeación económica del gobierno local: decisión sobre el techo de endeudamiento, autonomía tributaria y financiera y trato fiscal más justo y equitativo por parte de la Federación.

El eje Equidad, plantea una ciudad donde prevalezca una cultura de equidad como eje rector para alcanzar el bienestar individual, familiar y social. Con el fin de eliminar las brechas de desigualdad -en escolaridad, ingreso, condiciones de salud, vivienda y tiempo libre- y garantizar el respeto a la diversidad y pluralidad, para hacer efectivos los derechos sociales el Programa plantea dentro de sus estrategias que la política y los programas sociales han de ser vistos como respuesta pública a derechos exigibles, cuyo cumplimiento progresivo e integral es responsabilidad fundamental del Estado.

El eje Desarrollo sustentable plantea la necesidad de planificar a largo plazo con el fin de garantizar la viabilidad de la ciudad “para ofrecer oportunidades de desarrollo y luchar por los derechos y el bienestar, de las generaciones actuales y de las futuras.”

En el documento se plantea como principal estrategia el incorporar el principio de sustentabilidad, de manera transversal, en todas las acciones del gobierno local, en las políticas públicas y en las decisiones de gasto e inversión. Así mismo asegurando que la política sustentable sea integral e interinstitucional: “Integral, en el sentido de considerar el impacto de cada tema ambiental sobre los otros. Interinstitucional, para poder evaluar los problemas y diseñar las políticas públicas tomando en consideración todos los ámbitos asociados a la gestión ambiental: imagen urbana, salubridad, prevención de accidentes y desastres, impacto sobre la economía y las condiciones sociales de la población, entre otros.”

Los temas prioritarios contemplados en este eje son:

- ✓ Calidad del aire
- ✓ Suelo de conservación, con miras, entre otras, a aumentar las áreas verdes urbanas.
- ✓ Gestión ambiental del agua, teniendo en cuenta que la situación es altamente crítica y el déficit va en aumento.
- ✓ Residuos sólidos, el Distrito Federal genera alrededor de 12,000 toneladas diarias.

En el neurálgico tema *aire*, el Programa reconoce la necesidad de continuar con las diferentes estrategias implementadas hasta ahora para la mejora de la calidad del aire y propone la segunda generación de medidas ambientales “con la medición y seguimiento de partículas de 2.5 micras (PM2.5); y, la medición y seguimiento de contaminantes tóxicos”, para ello, se proponen, entre otras, políticas orientadas a:

- ✓ Fortalecer la operación y funcionamiento del Sistema de Monitoreo Atmosférico.
- ✓ Promover e incentivar la utilización de tecnologías más eficientes en la generación de emisiones.
- ✓ Ampliar la infraestructura del transporte masivo y no motorizado, para disminuir la tasa de emisiones por pasajero transportado.
- ✓ Promover la modernización de la flota vehicular del transporte público y concesionado de pasajeros.
- ✓ Continuar con la adecuación de pistas y carriles urbanos exclusivos para ciclistas

Nuevo orden urbano: según el documento, el gobierno de la Ciudad de México, reconoce que el reordenamiento urbano no sólo establece las condiciones del crecimiento económico, sino que también un instrumento para mejorar las condiciones de vida y promover la igualdad entre los ciudadanos. Temas como vivienda, infraestructura vial y transporte público, desarrollo urbano y servicios públicos, son contemplados en este eje.

En cuanto al desarrollo urbano, sostiene el documento “En las políticas públicas la temporalidad de los criterios de desarrollo urbano no ha permitido consolidar lineamientos articuladores que orienten el crecimiento ordenado y el funcionamiento óptimo de la urbe. Por ello, se enfrentan efectos que han limitado la capacidad vial, ambiental y de equipamiento al decidir la ubicación de nuevos asentamientos humanos.”

Para mejorar esta situación dentro del grupo de estrategias se propone adoptar una perspectiva integral del desarrollo urbano que permita la transformación del paisaje citadino, como factor para el mejoramiento de la calidad de vida, la integración social, el crecimiento y el avance de la equidad priorizando las necesidades de los grupos desfavorecidos, con el fin de “Conseguir la apropiación colectiva de la ciudad y sus espacios públicos; garantizar su accesibilidad y equipamiento”

En cuanto a la gestión pública, se plantea la necesidad de una reforma integral de la Administración Pública para que esta sea moderna, eficiente, transparente, austera y cercana a la gente con el fin de que responda velozmente a las demandas de los usuarios y haga uso eficiente de los recursos públicos.

Ordenamiento Territorial

El ordenamiento territorial está reglamentado por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) de 1996, la cual tiene por objeto “fijar las normas básicas para planear, programar y regular el ordenamiento territorial y el desarrollo, mejoramiento, conservación y crecimiento urbanos del Distrito Federal”, mientras que el artículo 16 de la misma Ley aclara que la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial “se concretará a través del Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales, que en conjunto constituyen el instrumento rector de la planeación en esta materia y es el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal.”

En total el Distrito Federal ha contado con cuatro Programas de Desarrollo Urbano (1978, 1986, 1996 y 2003). Sin embargo, para esta parte de la investigación se tuvieron en cuenta los Programas aprobados a partir de 1996 con la expedición de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal:

1996 – 2003.

Según los funcionarios consultados, con este Programa se lograron avances importantes en materia de combate a la contaminación atmosférica; se luchó por frenar el deterioro físico de la estructura, el equipamiento y los servicios urbanos y se luchó por un manejo sustentable del suelo. Igualmente, se fomentó el desarrollo económico apoyando actividades para la generación de empleo y se buscó mejorar la calidad de vida de la población urbana y rural renovando el marco jurídico para la planeación del desarrollo urbano.

El artículo el artículo 25 de la LDUDF señala la obligatoriedad de revisar el Programa cada tres años, razón por la cual el 6 de marzo de 2001, se dio inicio al proceso de consulta pública para la modificación y actualización del Programa. Así mismo, siguiendo lo establecido en la Ley, se incorporaron las directrices generales del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal

2000-2006 y otros estudios estratégicos que sobre la ciudad realizaron diversos especialistas e instituciones. El documento sometido a consulta pública del 2 de mayo al 24 de julio del año 2001, para lo cual se instalaron 17 módulos permanentes con una respuesta ciudadana de 14,731 opiniones (a través de cuestionarios). Además, según las actas, se realizaron 22 audiencias públicas en las 16 delegaciones, con una asistencia de 1,856 personas, participando 978 comités vecinales de los 1,341 instalados oficialmente. A esto se suman 14 foros de discusión con 48 ponencias y más de 400 asistentes.

Así mismo, en cumplimiento de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal y la Ley de Desarrollo Urbano, “se incorporaron las observaciones y propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Local, especialmente del Gabinete de Desarrollo Sustentable, con el fin de hacer congruentes los objetivos del proyecto con los programas sectoriales.”

2003 – 2009.

Según lo expone el mismo documento, la nueva versión del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se constituye en un instrumento “indispensable para orientar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, como expresión de la voluntad de la ciudadanía para la aplicación transparente de los recursos públicos disponibles, en un marco de acción coordinada entre las distintas instancias a quienes corresponde operarlo” y en un factor fundamental para promover y estimular la participación de todos los agentes sociales interesados en mejorar la capacidad productiva de la ciudad.

Entre los lineamientos estratégicos del Programa se destacan:

- Replantear la integración de la ciudad en la economía mundial con un enfoque de ciudad global, bajo el esquema de sustentabilidad, equidad y soberanía.
- Fortalecer la política de coordinación metropolitana e impulsar mecanismos de planeación territorial con una visión regional.
- Revertir el proceso de desestructuración de la ciudad, mediante programas que consoliden la estructura urbana y aprovechen la traza existente, armando el tejido social y espacial.
- Aplicación de programas integrales de desarrollo para frenar el empobrecimiento y disminuir las desigualdades sociales, promoviendo el ejercicio de los derechos sociales, mejorando la calidad de los servicios, ampliando su cobertura, estableciendo la gratuidad y la atención a todas las personas sin distinción.
- Fomentar el desarrollo económico integral, revitalizando y modernizando el uso industrial en las áreas tradicionales.
- Vinculación de la producción de vivienda a los programas de desarrollo urbano para contribuir a frenar la expansión urbana; evitar la pérdida de población en la ciudad central.
- Conducir el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, desincentivando el crecimiento expansivo descontrolado, en las delegaciones periféricas, para preservar las zonas de recarga de acuíferos, los ecosistemas naturales y las tierras de producción y usos agropecuarios.

Las acciones estrategias que se proponen en el documento son numerosas y específicas para cada sector y problemática, sin embargo, vale la pena referenciar las siguientes:

- En el tema ambiental
 - ✓ Manejo integrado de la calidad del aire.
 - ✓ Rescate ecológico de la cuenca del Valle de México mediante la aplicación de políticas para el manejo integral de residuos sólidos, revertir las tendencias de degradación ambiental y garantizar la sustentabilidad de la ciudad a través de la conservación, restauración y manejo de los recursos naturales como agua, suelo y subsuelo; y de una adecuada interrelación de la naturaleza con los centros urbanos.
 - ✓ Adecuada estructura urbana del Distrito Federal: ordenamiento territorial, aumento las áreas verdes urbanas, su distribución equilibrada y los servicios ambientales que brinda mediante programas integrales de manejo (incluidas áreas de rescate y preservación ecológica).
 - ✓ Formulación e implementación de instrumentos que permitan la adecuada gestión ambiental, así como la conformación de bases de información relacionadas con las condiciones y manejo de los recursos naturales.

- En el tema de participación
 - ✓ Definir claramente las formas de participación ciudadana, así como los derechos ciudadanos en la formulación y aplicación de políticas y programas de desarrollo urbano.
 - ✓ Fomentar una conciencia ciudadana capaz de preservar los recursos que garanticen la viabilidad y la supervivencia de lo público.
 - ✓ Consolidar los gobiernos vecinales, tomando en cuenta la Ley de Participación Ciudadana; revisar, reformar y reglamentar dicho instrumento para activar la vida de los comités vecinales como órganos de representación ciudadana.
 - ✓ Promover la participación comunitaria en las unidades territoriales, para establecer una planeación y conducción democrática y corresponsable en los programas de desarrollo social integrales.
 - ✓ Incorporar las distintas formas de organización y representatividad ciudadana que requieren ser interlocutoras en la gestión urbana.
 - ✓ Fomentar acciones de contraloría ciudadana en la aplicación de la normatividad del desarrollo urbano.

- En el tema de la Administración Pública

Transparentar la gestión pública urbana mediante el diseño y operación de sistemas de información que permitan a los usuarios y solicitantes conocer la normatividad y los procedimientos administrativos aplicables en materia de usos del suelo y desarrollo urbano.

Temas como educación, salud, infraestructura, vivienda y servicios públicos, entre otros, son tratados detalladamente y convergen en el objetivo general del Programa: mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal.

Los Programas Generales de Desarrollo del Distrito Federal trabajados para esta parte de la investigación muestran un bajo nivel de concordancia entre ellos. Sin embargo, es claro que los Programas Generales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal analizados guardan entre sí una alta coherencia en la visión de futuro de la ciudad, en las líneas y estrategias de acción propuestas a lo largo del tiempo, principalmente en lo que respecta al tema ambiental (aire, agua, residuos sólidos) y el desarrollo sostenible. Otros temas tratados al detalle en estos documentos los de la participación ciudadana y la Administración Pública, aunque este último punto ha mostrado poco avance en lo que respecta a la descentralización y desconcentración del poder.

En cuanto a la relación entre los Programas Generales de Desarrollo del Distrito Federal y los Programas Generales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, existe un nivel medio de articulación y concordancia, seguramente debido a que, en aplicación de la Ley, al cumplirse el tiempo de revisión y reforma del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, este “trata” de incorporar las propuestas del Programa General de Desarrollo vigente. Seguramente que el nivel de concordancia entre estos dos importantes Programas sería mayor si el Jefe de Gobierno formulara el Programa General de Desarrollo a partir de lo proyectado en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

8.3.4 São Paulo

Durante el periodo analizado, se sucedieron cuatro periodos de gobierno completos, uno incompleto (3 prefeitos en cinco años) y el que está en curso:

1989 enero 1 – 1992 diciembre 31: Luiza Erundinha de Souza
1993 enero 1 – 1996 diciembre 31: Paulo Salim Maluf
1997 enero 1 – 2000 mayo 25: Celso Pitta
2000 mayo 26 – 2000 junio 13: Régis de Oliveira
2000 junio 14 – 2001 diciembre 31: Celso Pitta
2001 enero 1 – 2004 diciembre 31: Marta Suplicy
2005 enero 1 – 2006 marzo 31: José Serra
2006 marzo 31 – 2007 diciembre 31: Gilberto Kassab (Vice-prefeito de Serra)
2008 enero 1 - actualidad: Gilberto Kassab

Planes de Metas

1992 – 2007.

Con respecto a los Planes de Metas anteriores a 2008, tanto los resultados de la búsqueda bibliográfica como los funcionarios y docentes entrevistados, parecen coincidir en afirmar que los Prefeitos elegidos antes de 2008 no presentaron un documento único aglutinador de las acciones a realizarse en la ciudad durante su mandato, en su lugar, los mandatarios presentaron documentos de carácter sectorial con acciones puntuales.

Sin ánimo de justificar esta deficiencia en la planificación de la ciudad, es necesario tener en cuenta que antes de 2008 la Ley Orgánica del Municipio de São Paulo no obligaba al Prefeito a elaborar un Plan de gobierno detallado consecuente con la propuesta de gobierno con la cual fue elegido, ni a divulgar dicho Plan y tampoco a rendir cuentas a la comunidad cada seis meses, lo que permitía un alto nivel de flexibilidad en el cumplimiento del Plan y dejaba a la voluntad del mandatario de turno el cumplimiento de las metas propuestas en los planes sectoriales. Por otro lado, la Ley tampoco obligaba a someter a debate público el Plan de Metas.

El 19 de febrero de 2008⁶⁵⁵, la Cámara Municipal aprobó la enmienda 30 a la Ley Orgánica del Municipio de São Paulo, la cual obliga a los Prefeitos a divulgar un plan de gobierno detallado (Plan de Metas) para cada una de las 31 Subprefeituras hasta 90 días después de asumir el cargo, según lo confirmó el funcionario de la Secretaria de Planeación entrevistado:

“A obrigatoriedade de se criar um programa de metas foi determinada no ano passado, quando os vereadores aprovaram uma lei, gerando a emenda 30 à lei orgânica do município. Esta lei fixa que, a partir de 2009, nos primeiros 90 dias do início de cada novo mandato, o prefeito deve apresentar um programa de metas para administrar a cidade.

São Paulo foi a primeira cidade brasileira a ter um programa de metas, chamado de Agenda 2012, apresentado em março deste ano.”

Esta misma enmienda establece que el Poder Ejecutivo deberá promover el debate público sobre el Programa de Metas mediante audiencias públicas generales, temáticas y regionales, inclusive en las Subprefeituras, así como divulgar semestralmente los indicadores de desempeño relativos a la ejecución de los diversos ítems del Programa de Metas.

La situación anteriormente descrita impidió comparar la articulación y congruencia entre los documentos sectoriales presentados por cada mandatario y por tanto, el análisis comparativo entre los Planes propuestos por los diferentes Prefeitos. Sin embargo, tanto el tema de medio ambiente como el de participación ciudadana fueron temas incluidos en los Planes propuestos por los respectivos Prefeitos.

⁶⁵⁵ Em uma sessão histórica para a gestão pública de São Paulo, a Câmara Municipal aprovou no último dia 19/02 o projeto de emenda à Lei Orgânica que obriga os prefeitos a divulgar um plano de governo detalhado em até 90 dias após assumir o cargo e a prestar contas à população a cada seis meses. O PLO 008/07 foi aprovado, em segunda votação, por unanimidade de 54 votos (de um total de 55 vereadores), sob o olhar atento de dezenas de representantes da sociedade civil que estavam presentes nas galerias do plenário. Por ser emenda à Lei Orgânica, o projeto não precisa passar por aprovação do prefeito Gilberto Kassab. A segunda emenda acrescentou ao texto a obrigatoriedade de o Plano de Metas estar adaptado ao orçamento previsto no Plano Plurianual, aprovado pela Câmara para um período de quatro anos, conforme prevê a Constituição. O projeto vai ganhar redação final com a incorporação das duas emendas após passar pela Comissão de Constituição e Justiça.

2008 – 2012. Gilberto Kassab

El Plan contiene un total de 223 metas, distribuidas en seis ejes.

Ciudad Sostenible: plantea el desafío de articular políticas de preservación, control ambiental y prácticas encaminadas a minimizar los impactos ambientales producidos por las actividades urbanas. El programa se centra en “calidad de vida y medio ambiente”, trata temas como crecimiento sustentable, mejoras urbanísticas, movilidad urbana (transporte), ampliación de cobertura vegetal, control de emisión de gases de efecto invernadero, manejo de residuos sólidos y preservación de recursos hídricos.

Ciudad de los Derechos: detalla las acciones dirigidas a mejorar los servicios básicos, como educación, salud, vivienda, derechos humanos, asistencia social, participación ciudadana, movilidad reducida, seguridad urbana, comunicación y gobierno.

Ciudad Creativa: diversidad, conocimiento y talento puesto al servicio de la construcción de redes productivas de servicios que combinen creatividad e información al rededor de temas como cultura, ocio, moda, gastronomía, y nuevas tecnologías, medidas que estimularán la creación de empleos cualificados, generación de renta, enseñanza técnica y programas de incentivos para la revitalización de áreas degradadas.

Ciudad Eficiente, tiene como objetivo asegurar la calidad, agilidad, transparencia, responsabilidad social y justicia fiscal para el logro de una ciudad más inclusiva. Involucra los temas de planeación, finanzas, gobierno, negocios jurídicos, modernización, gestión y desburocratización.

Ciudad de oportunidades, propone crear un ambiente propicio para la generación de empleos y de negocios, ampliar y cualificar la mano de obra profesional y promover la descentralización de las actividades productivas. Involucra temas como trabajo y desarrollo, planeación, desarrollo urbano, turismo, relaciones internacionales, modernización, gestión y desburocratización.

Ciudad Inclusiva, este eje propone reducir las desigualdades territoriales por medio de la articulación e integración de políticas públicas. La reducción de las desigualdades y por lo tanto la transformación de las áreas de exclusión en sectores de la ciudadanía, exige intervenciones estructurales y la articulación de diversas acciones sectoriales, teniendo como prioritarias las áreas de mayor vulnerabilidad. Incluye temas como vivienda, desarrollo urbano, seguridad urbana, trabajo, articulación con educación, salud, asistencia y desarrollo social, entre otros

Ordenamiento Territorial

A pesar de estar contemplada en la Constitución Federal de Brasil de 1988 (artículos 132 y 133) la elaboración de los Planes Directores, la experiencia no ha sido en absoluto exitosa, es decir, la ciudad de São Paulo no contó con un Plan vertebrador del desarrollo de la ciudad a largo plazo sino hasta el año 2001, fecha en que se aprueba finalmente, después de 14 años de

discusión,⁶⁵⁶ la Ley Federal a la que hacía alusión la Constitución Federal de 1988 y en la cual se explicitaba que sería la Ley Federal la que reglamentaría la aplicación de los Planes Directores en el ámbito local. En consecuencia, para esta investigación se estudió el único Plan Director Estratégico que ha tenido la ciudad de São Paulo hasta la fecha; es necesario aclarar que este Plan Director tiene una vigencia de 10 años (2002 – 2012).

Para entender mejor lo que ocurre en este caso particular, es necesario conocer los antecedentes del desarrollo del Plan, según la profesora Raquel Rolnik, “El Estatuto de Ciudades de 2001, es el marco de la planificación urbana y de la producción de los Planes Directores locales; el Estatuto dispone para los municipios instrumentos de gestión y manejo del suelo urbano, algunos de ellos ya existentes pero que el Estatuto sistematiza. No es obligatorio aplicarlos, pero el Municipio puede aplicar cualquiera de estas herramientas e incorporarlas al Plan Director. Lo único a los que obliga el Estatuto es a que todo municipio de más de 20.000 habitantes tiene que tener un Plan Director, con un plazo de 5 años a partir del año 2001 para hacerlo. Luego deberá ser revisado. La producción y revisión del Plan Director deberá realizarse con la participación directa de la población.”⁶⁵⁷

El Plan Director de São Paulo fue elaborado en 2001, bajo el mandato de Marta Suplicy, entregado para el proceso de aprobación en 2002 (Ley 13.430 del 13 de septiembre de 2002) y entró en vigencia a partir de 2004 con la Ley 13.885 del 25 de agosto de ese año.

El Plano Director es pues, el instrumento global y estratégico de la política de desarrollo urbano y de orientación de todos los agentes públicos y privados que actúan en la ciudad. Este Plan debe abarcar la totalidad del territorio del municipio, definiendo las directrices para el uso del suelo dependiendo de las potencialidades del medio físico y el interés social, cultural y ambiental.

La Ley Orgánica del Municipio de São Paulo, marco legal de la planeación municipal, en el Capítulo VII, Artículo 143, delega al municipio la organización de su administración y aclara: “...ejercerá sus actividades con base en un proceso de planeación, de carácter permanente, descentralizado y participativo, como instrumento de democratización de la gestión de la ciudad.” La misma Ley, sobre los instrumentos de planeación dice: “Integran el proceso de planeación los siguientes planes: el Plan Director, de elaboración y actualización obligatorias, en los términos de la Constitución de la República; el plan plurianual; los planes sectoriales, regionales, locales y específicos.”

Sobre el contenido del Plan Director, en lo que respecta al tema ambiental, hay que reconocer que el Plan lo contempla de manera amplia, transversal y sistémica:

Título I, referente a las directrices y acciones estratégicas.

⁶⁵⁶ Rolnik Raquel. “La Planificación Urbana en las Ciudades de América Latina”. En: Diputación de Valencia y Universidad de Valencia. 1994.:81-88. Óp. cit.

⁶⁵⁷ Entrevista personal Rolnik Raquel.

- Capítulo II, hace referencia a la calidad de vida e involucra la salud (incluida la salud ambiental de la ciudad) y el desarrollo humano como componentes primordiales. Además, propone acciones para combatir la exclusión y las desigualdades sociales mediante estrategias que involucra temas como trabajo, empleo, renta, educación, asistencia social, cultura, deportes, ocio, recreación, seguridad urbana y alimentaria, incluida la agricultura orgánica.
- Capítulo III, dedicado al medio ambiente y desarrollo urbano, en él, se propone la articulación de la política ambiental a las demás políticas públicas de gestión y protección ambiental, igualmente se referencian, entre otros temas: áreas verdes, recursos hídricos, saneamiento básico, drenaje urbano, residuos sólidos, urbanización y uso del suelo, espacio público, vivienda, transporte, patrimonio histórico y cultural, paisaje urbano e infraestructura.

Título III, está dedicado al Plan Urbanístico – Ambiental, los 3 capítulos en los que se divide el Título hacen referencia a los elementos estructuradores e integradores, es decir, hábitat, equipamiento social, áreas verdes y espacio público; uso y ocupación del suelo, en él, se plantea trabajar sobre la micro y macrozonificación de zonas de protección ambiental, preservación ambiental y cultural, producción agrícola, entre otros, y por último a los instrumentos de gestión urbana y ambiental dentro de los cuales se encuentran el uso social de la propiedad, las áreas de intervención urbana y los instrumentos de gestión ambiental (zoneamiento ambiental, licencias ambientales, estudios de impacto ambiental, Terminio de Compromiso Ambiental (TCA) y Programa de Intervención Ambiental).

Es de resaltar que el Plan Director retoma de la Ley Orgánica del Municipio de São Paulo, Título V - Capítulo I (De la Política Urbana), elementos fundamentales como la función social de la propiedad urbana, la promoción, preservación, conservación, defensa, recuperación y mejora del medio ambiente y el paisaje urbano en sus aspectos estético, cultural, funcional y ambiental.

En lo que respecta a la participación ciudadana, el Plan Director Estratégico, siguiendo los lineamientos de la Ley Orgánica del Municipio de São Paulo, asegura la participación de la comunidad, el sistema de administración de calidad ambiental, protección, control y desarrollo del medio ambiente y uso adecuado de los recursos naturales, para coordinar, fiscalizar e integrar las acciones de los diversos órganos y entidades de la administración pública directa e indirecta en lo que respecta a la formulación de la política municipal de protección del medio ambiente, planeación y zonificación ambiental:

Título IV, capítulo IV, está dedicado a la “participación popular en la gestión de las políticas urbanas de la ciudad de São Paulo”. En este capítulo, se explicitan los órganos de participación (Conferencia Municipal de Política Pública Urbana, Concejo Municipal de Política Urbana, Concejos Sectoriales del Municipio vinculados a políticas urbanas y ambientales) y los instrumentos para la participación de la comunidad (audiencias públicas, plebiscito, referendo e iniciativa popular).

En cuanto a la Administración Pública, el Plano Director Estratégico en el Título V – De la Gestión Democrática - dispone la participación directa de la población en la gestión democrática de la política urbana regional y enfatiza en la descentralización del sistema de planeación con las subprefeituras, además, retoma de la Ley Orgánica los principios y directrices de legalidad, impersonalidad, moralidad, eficiencia, razonabilidad, unidad, indivisibilidad democratización, participación popular, descentralización y transparencia, que debe orientar la función pública.

8.3.5 Análisis

8.3.5.1 Planes de gobierno

Es necesario aclarar que no se pretende a través de esta investigación, hacer una evaluación o emitir juicios de valor sobre la pertinencia de los diferentes Planes de gobierno implementados por las Administraciones Locales a lo largo del periodo de estudio.

Generalidades

En términos generales, las ciudades de Bogotá, Madrid, México y São Paulo cuentan a partir del año 92 con diferentes estrategias de planificación que van más allá de la “simple” ordenación de las actividades antrópicas en el suelo, para ir poco a poco, acercándose a la realidad de la ciudad. En todos los casos este propósito de planificación de la ciudad está respaldado por una serie de leyes que, en teoría, aseguran la continuidad de los Planes, la participación de la ciudadanía y la función social del suelo. Todo lo anterior no significa necesariamente que la implementación de los respectivos Planes sea o haya sido un éxito, o por lo menos un hecho cumplido.

La tendencia es, cada vez más, a formular Planes (Desarrollo, Ordenamiento Territorial, Directores, Maestros) integrales, sistémicos, interinstitucionales e intersectoriales que interpreten la realidad de las ciudades y las necesidades sentidas de sus ciudadanos.

Particularidades

Bogotá a partir del año 92 ha venido sufriendo una serie de positivas transformaciones en su desarrollo urbano a tal punto que la hacen hoy, en materia de planificación, ejemplo de “buenas prácticas” a nivel internacional. La Bogotá de hoy dista mucho de lo que era la ciudad hace 18 años, hoy la ciudad se enorgullece de presentarse como una urbe planificada y pensada para los ciudadanos propios y ajenos que llegan a la ciudad en busca de un mejor futuro.

Cambios evidentes en la ciudad son por ejemplo la estrategia de transporte masivo, la cultura ciudadana, la recuperación del espacio público, la creación de ciclo paseos, la convicción de que el suelo y la ciudad deben cumplir una función social. En el caso de Bogotá el éxito se debe a la voluntad política de sus gobernantes al cumplir con la continuidad de los Planes propuestos por el mandatario anterior; al interés de los ciudadanos en solucionar sus problemas,

lo que los incita a formar parte del proceso de construcción de ciudad; a los espacios reales de participación abiertos por la Administración tanto en el nivel central como en el nivel local y por último al trabajo intersectorial de la Administración Local.

De las cuatro ciudades estudiadas, Madrid, sin lugar a dudas, ha sido la de mayor tradición y experiencia planificadora; el contemplar *indefinida* la vigencia de los planes estructuradores de la ciudad ha posibilitado la continuidad de los proyectos propuestos en el Plan y a la vez a permitido la adaptabilidad de dichos proyectos a las demandas de la modernidad. Puede decirse que el desarrollo urbano de Madrid ha estado por encima de las demandas de la sociedad durante varios periodos de tiempo.

En el caso del Distrito Federal y São Paulo, la puesta en marcha de los respectivos Planes de Gobierno, se han visto torpedeada por la propia normatividad: en el caso de México se reglamenta la elaboración del Programa General de Desarrollo Distrital y se nombra al Jefe de Gobierno como su responsable sólo hasta el año 1998, por tanto los Planes desarrollados con anterioridad a esa fecha no fueron responsabilidad directa de la Administración Local y por tal motivo tampoco se incluyeron en éste análisis. Los dos últimos Planes, incluido el actual en curso, contienen programas y proyectos que muestran claramente el énfasis que cada Administración ha dado a los componentes social y económico.

São Paulo aparece como un caso particular y paradójico:

- De las 3 ciudades latinoamericanas, es la ciudad con mayor tradición legal en planificación (Constitución Federal de Brasil, 1988).
- La ciudad también cuenta desde el 2001 con el Estatuto de Ciudades conocido mundialmente por sus propuestas en el tema de Desarrollo Humano Sostenible.
- Principal impulsora y difusora de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.
- Cuenta con excelentes arquitectos, planificadores y urbanistas.

Pero a pesar de las ventajas anteriores, São Paulo sólo pudo contar con un Plan Director a partir del 2001, año en el que se aprueba la Ley a la que hacía mención la Constitución Federal, por esta razón en éste análisis solo se contempló el Plan Director, el cual entró en vigencia a partir de 2004.

8.3.5.2 Fortalezas

En todos los casos, las principales fortalezas de los diversos Planes de Gobierno analizados en esta investigación se refieren a:

- La existencia de un marco normativo que reglamenta la elaboración de los planes.
- El nivel de concordancia entre los planes de corto plazo (Plan de Desarrollo, Plan Sectorial, Plan de Metas, Programa General de

Desarrollo) y los planes de largo plazo que orientan el Ordenamiento Territorial de las ciudades objeto de estudio.

- La inclusión progresiva del componente ambiental en todos los Planes de Gobierno de las cuatro ciudades estudiadas.
- La relevancia que los planes de ordenamiento territorial dan a la función social de la propiedad urbana y la repartición equitativa de las cargas y los beneficios.
- La imagen prospectiva que los diferentes planes proponen para las ciudades en el contexto de la globalización.
- La participación ciudadana en la elaboración, implementación y evaluación de los planes, particularmente efectiva en los casos de Bogotá y São Paulo.
- La creciente voluntad política por parte de los gobernantes para cumplir con las metas establecidas a través de los diferentes planes.

8.3.5.3 Debilidades

Las principales debilidades identificadas en los Planes de Gobierno de las ciudades de estudio son las siguientes:

- El nivel de articulación intersectorial e interinstitucional.
- La visión reduccionista y marcadamente ecologista del componente ambiental.
- El nivel de articulación entre la planificación central y la local.
- Los procesos aprobatorios de los planes (plazos, cualificación técnica de los evaluadores, intereses políticos, partidismo).
- El presupuesto del que disponen las Administraciones Locales para la ejecución de los planes.
- Los procedimientos e indicadores de evaluación del cumplimiento, máxime cuando estos resultados son el reflejo de la capacidad de gestión del gobernante local.

8.3.5.4 Tendencias

Es indudable que las tendencias de los diferentes planes analizados apuntan hacia:

- Una concepción más compleja del componente ambiental como eje articulador de los procesos de planificación y administración de las ciudades.
- Una mayor participación de la comunidad en la formulación, implementación y evaluación de los planes, así como una mayor articulación entre ellos.
- El fortalecimiento de los procesos de descentralización para la planificación, el ordenamiento y el desarrollo urbano.
- Una mayor articulación entre el nivel central y el descentralizado, esto en concordancia con las exigencias de la NGP en lo que respecta a eficiencia y eficacia.

8.4 EVOLUCION DE LAS POLITICAS PÚBLICAS AMBIENTALES – ANALISIS A PARTIR DE LA CUMBRE DE RIO 92

Es claro que la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en el año 1992, tuvo serias repercusiones y provocó cambios en las políticas de los Estados a nivel global. A continuación se expone el contexto particular (motivaciones y consecuencias) en el que se dieron esos cambios en cada ciudad estudiada.

8.4.1 Bogotá

En el caso de Colombia la legislación en el tema ambiental ha existido desde siempre; antes de la colonia se “reglamentaba” en términos de acceso a los recursos (vedas de caza y pesca). A partir de la colonia la normatividad ambiental se hizo extremadamente estricta para los nativos y totalmente laxa para los colonos en lo que respecta a los temas de caza, pesca, minería y uso y aprovechamiento del suelo.

En términos generales Colombia ha sido pionera en normatividad ambiental en la Región, el país contaba desde 1968 con una entidad encargada de la vigilancia y control del cumplimiento de la norma y de la implementación de Planes, Programas y Proyectos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales, dicha institución se denominaba INDERENA (Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables), cuyo ámbito de acción era el territorio nacional y desde el año 1974 con el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto 2811 de 1974).

Es de resaltar que para entonces, dicho Código ya reconocía que los procesos de urbanización asociaban una problemática ambiental que contribuía al deterioro del medio ambiente y contemplaba medidas precautelares, de acción y sanciones.

En el ámbito regional existían algunas Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) con incidencia sobre varios Departamentos, incluido Cundinamarca con su capital Bogotá.

En 1991, con la Constitución Nacional se otorga al “Ambiente Sano” el carácter de derecho fundamental de todos los colombianos.

A partir de 1993 y como resultado directo de la asistencia y compromiso adquirido por Colombia en el marco de la Cumbre de Río, se expide la Ley 99, en ella se reglamenta la creación del Ministerio del Medio Ambiente, se elimina el INDERENA, se reestructuran las CAR existentes y se crean unas nuevas, se delimitan las competencias legales, se crea el SINA (Sistema Nacional Ambiental), se adscriben al Ministerio los institutos de investigación de las universidades y se crea el Consejo Nacional Ambiental, entre otras medidas.

El artículo 5 de la Ley 99/93 asigna al Ministerio de Medio Ambiente, entre otras, las funciones de:

- Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.
- Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso.
- Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA).
- El tema urbano también ha sido preocupación y competencia del Ministerio de Medio Ambiente desde su creación, es por ello que Colombia ha contado, dentro de sus políticas nacionales, con lineamientos de acción que buscan orientar el crecimiento, ordenación del territorio, incluidas las ciudades: Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991.

Con relación al desarrollo de la política urbana en Colombia, en septiembre de 1995 se adoptó el documento CONPES 2808, “Ciudades y Ciudadanía” Política Urbana del Salto Social, constituyéndose en el primer documento de política que avanza en una visión integral y comprensiva del territorio urbano y en donde lo ambiental se incluye como una dimensión específica del desarrollo urbano.

En 1997 se expide la Ley 388, la cual establece, como principios del ordenamiento territorial, la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

En 2003 se modifica la estructura orgánica del Ministerio de Medio Ambiente mediante el Decreto 216 para convertirlo en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, modificando también la principal función del Ministerio: “Formular políticas y regulaciones de conservación y restauración de ecosistemas para el uso sostenible, manejo y protección de la diversidad biológica y demás recursos naturales, garantizando la oferta de bienes y servicios ambientales con miras a lograr una distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su uso y aprovechamiento.” Esta modificación, a juicio de los expertos, representó una verdadera pérdida de poder político para el ministerio y un retroceso incalculable en su gestión.

El Decreto 216/03, en concordancia con la Ley 99/93, asigna como función del Ministerio la de “Formular la política nacional sobre renovación urbana, calidad de vivienda, espacio público, equipamiento y lo relacionado con la sostenibilidad ambiental del transporte urbano.” Así mismo, el artículo 15 del

mismo Decreto asigna al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, entre otras, las funciones de: “Coordinar el diseño, implementación y administración del Sistema de Información Nacional de Vivienda y Entorno Urbano y compatibilizarlo con los sistemas de información, regional, departamental y municipal” y “Apoyar el montaje e implementación de los observatorios del suelo y del mercado inmobiliario y de los observatorios ambientales urbanos en los Municipios y Distritos del país.” También crea el Consejo Consultivo Asesor de Desarrollo Urbano, Vivienda Social y Agua Potable.

En el ámbito local:

La Ley 99/93 hace un invaluable aporte en el nivel local al reglamentar, para los municipios con una población mayor al millón de habitantes, la creación de los Departamentos Técnicos Administrativos del Medio Ambiente cuya competencia legal se circunscribe al perímetro urbano. Así mismo, asigna al municipio la tarea de trabajar coordinadamente con estos Departamentos para la prevención y solución de los problemas ambientales urbanos. Para el caso de Bogotá toma el nombre de Departamento Administrativo del Medio Ambiente DAMA.

El DAMA se convirtió en el Departamento asesor y ejecutor de la Alcaldía de Bogotá encargado de la Gestión Ambiental en la ciudad capital al trabajar conjuntamente con:

- Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
- CAR (en la parte rural de la ciudad y en la formulación del POT)
- Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)
- Secretaría Distrital de Salud.
- ULATAs (Unidades Locales de Asistencia Técnica Ambiental)

Durante el periodo 1994 – 1998, la ciudad acoge el programa “Mejores Ciudades y Poblaciones” y posteriormente el programa “Calidad de Vida Urbana” (1998-2002), ambos programas inscritos en el Plan Nacional de Desarrollo y promovidos por el entonces Ministerio de Medio Ambiente.

En el año 2006, mediante el Acuerdo 257 se transforma el Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA) de la ciudad de Bogotá en la Secretaría Distrital de Ambiente, es decir, el DAMA deja de ser un Departamento adscrito a la alcaldía de la ciudad para convertirse en una de sus Secretarías, asegurando así una mayor coordinación entre las decisiones y las acciones del ejecutivo, en lo que respecta al tema ambiental.

En el año 2008, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expide la Política de Gestión Ambiental Urbana como carta de navegación para la construcción de ciudades sustentables, dado su enfoque integral. “La Política de Gestión Ambiental Urbana se desarrollará en el marco de la Política de Desarrollo Urbano contribuyendo, desde lo ambiental, con directrices y gestión que aporten al logro de los objetivos de política urbana, los cuales se orientan a la consolidación de ciudades más compactas, más sostenibles y más equitativas.”

8.4.2 Madrid

El Tribunal Constitucional incluyó desde 1982 el medio ambiente en la Constitución española como un principio rector de la política social y económica y como derecho.

Uno de los principales resultados de la Cumbre de Río fue la adopción, por parte de un gran número de Estados, de la Agenda 21 como estrategia para el logro del Desarrollo Sostenible ante la amenaza inminente de los “límites al crecimiento”. Uno de los países que adoptó el Programa 21 fue España, este es pues, el punto de partida para el análisis en el caso de Madrid.

Es necesario ubicar la ciudad en el contexto Regional (Unión Europea), Nacional (normatividad Española), autonómico y local para entender mejor su evolución en cuanto a las políticas ambientales.

En la Región, la Unión Europea asume la responsabilidad de impulsar el desarrollo sostenible en la Región a través del apoyo político y financiero a propuestas locales y regionales en temas ambientales basados en los principios de cautela, prevención, corrección en la fuente, subsidiaridad y el principio “el que contamina paga”.

En 1986 se firma el Acta Única Europea (AUE), en su primera versión no trataba el tema ambiental de manera específica pero con la revisión de 1993 se modifican las normas de funcionamiento de las instituciones europeas y se amplían las competencias comunitarias, en particular, en el ámbito del medio ambiente, la investigación y el desarrollo; concretamente el Título 3 sobre acciones medioambientales e incorpora además la política de medio ambiente (artículo 3)

En 1990, mediante el Reglamento (CEE) N° 1210/90 se crea la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), “organismo de la Unión Europea dedicado a proporcionar información sólida e independiente acerca del medio ambiente. La AEMA es la principal fuente de información para los responsables del desarrollo, adopción, aplicación y evaluación de las políticas medioambientales”.

La Unión Europea, como se ha mostrado a lo largo de este documento, es profusa en iniciativas y directrices de carácter ambiental que orientan las acciones de los Estados de la Región hacia el desarrollo sostenible local, el cumplimiento de diferentes pactos internacionales y más recientemente el cumplimiento de los objetivos del milenio, para ello, la Región ha establecido, entre muchas otras medidas, un Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medio Ambiental EMAS⁶⁵⁸ II (EcoManagement and Audit. Scheme), que permite la participación de forma voluntaria, de empresas y organizaciones, para evaluar y mejorar su comportamiento medioambiental y difundir al público

⁶⁵⁸ “EMAS es una herramienta de gestión que promueve la implantación de buenas prácticas ambientales, y se sustenta sobre tres pilares fundamentales que son: la implicación del personal, el cumplimiento de la legislación y la transparencia de la comunicación.”

la información correspondiente; fomentando su implantación en las Entidades Locales. Se regula a través del Reglamento 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de marzo de 2001.

La Unión Europea ha propiciado diversos encuentros internacionales encaminados a establecer bases comunes para el manejo del tema ambiental a través de programas como Cambio climático, Comercio de derechos de emisión, Biodiversidad, Salud ambiental y Desarrollo sostenible. Así mismo, ha legislado y formulado políticas regionales en los temas de Desarrollo sostenible, Gestión residuos, Ruido, Contaminación atmosférica, Agua, Naturaleza y biodiversidad, Protección del suelo, Protección civil y Cambio climático.

En el tema urbano, la Unión Europea ha fijado medidas de cooperación y orientación destinadas a los Estados miembros y las administraciones locales para ayudarles a mejorar la gestión del medio ambiente de las ciudades europeas, con el fin de “convertir las ciudades en lugares de vida, trabajo e inversión más atractivos y sanos, y reduciendo el impacto medioambiental negativo de las aglomeraciones.”

La UE ha promovido, entre otras iniciativas, el Marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano, en 2001; Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano, en 2004; EUROCITIES y URBACT.

En lo Nacional, si bien es cierto que España contaba antes del 92 con legislación en materia ambiental, referida casi específicamente al uso y acceso a los recursos naturales (Ley de Gasset, 1916; Ley de Montes, 1957; Ley de Ruido, 1969 y Ley Básica, 1989, entre otras), también es cierto que a partir de Río el país encontró el escenario propicio para la formulación de políticas de tipo ambiental. Se conforma entonces el Consejo Asesor de Medio Ambiente, mediante el Decreto Real 224 de 1994, con el objetivo de facilitar la participación de las organizaciones representativas de intereses sociales y de personas de reconocida trayectoria en la elaboración y el seguimiento de la política ambiental orientada claramente al desarrollo sostenible.

El Consejo tiene carácter interministerial con representantes del gobierno, de ONGs, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. La presidencia del Consejo está bajo la responsabilidad del Ministro del Medio Ambiente, el cual se crea en 1996 como resultado de la división del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente creado en 1993.

Es pertinente aclarar que las acciones del gobierno español en materia ambiental se enmarcan en los lineamientos y objetivos de la Unión Europea.

La Comunidad Autónoma de Madrid cuenta con una Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio. Esta Consejería desarrolla y coordina la ejecución de las políticas públicas en materia de medio ambiente, urbanismo y estrategia regional y suelo; además difunde y forma sobre la

necesidad de proteger y cuidar el medio ambiente en todos los ámbitos de actuación de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la legislación ambiental de la Comunidad de Madrid, Enrique Sánchez y Jorge Agudo, docentes de la Universidad Autónoma de Madrid, afirman que es en la última década que la Comunidad de Madrid ha comenzado a disminuir la distancia con respecto a otras Comunidades Autónomas que se encuentran a la cabeza de la protección ambiental (Cataluña, País Vasco, Andalucía o Murcia), a tal punto que hoy la comunidad de Madrid lidera la planificación del sector de residuos.

Los avances de la Comunidad en legislación ambiental son ampliamente reconocidos por diferentes sectores de la población, ejemplos son:

1998: Plan de Saneamiento Atmosférico

1999: Plan Forestal

2002: Ley 16 de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

2002: Ley 2 Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid

2003: Ley 5 Residuos de la Comunidad de Madrid

2004: Decreto 119 de 29 de julio del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

2004: Orden 1638 de 12 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se modifica el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres de la Comunidad de Madrid, en su categoría de "Árboles Singulares"

2005: Ley 2 de 12 de abril, de Modificación de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

2006: Ley 9 de 28 de abril, sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, en relación con la Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Comunidad de Madrid

2007: Orden 1433 de 7 de junio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba la Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Comunidad de Madrid 2006-2012. Plan Azul.

2009: Orden 2726 de 16 de julio, por la que se regula la gestión de los residuos de construcción y demolición en la Comunidad de Madrid.

En los temas de vertidos líquidos industriales y espacios naturales protegidos, la Comunidad de Madrid ha adoptado las normas estatales "introduciendo sus peculiaridades", Decreto 62/94 y Decreto 104/1994, respectivamente.

La Ciudad de Madrid trabaja desde el enfoque de "pensar globalmente y actuar localmente", dado que es a nivel local donde se pueden tomar decisiones más prácticas y más participativas. Para ello cuenta con una herramienta de planificación estratégica de la ciudad, la Agenda 21 Local, con la cual el Ayuntamiento y los distintos actores sociales trabajan conjuntamente en el establecimiento de un Plan de Acción que permita el avance de la ciudad hacia el desarrollo sostenible.

La Agenda 21 Local es el proceso por el que las autoridades locales trabajan en asociación con todos los sectores de la comunidad local para trazar los planes de acción a largo plazo necesarios para alcanzar un desarrollo sostenible a nivel local. La filosofía básica del proceso Agenda 21 Local a aplicar por las ciudades y poblaciones de Europa está definida en la Carta de Aalborg "*Inspiración para el futuro*".

El Ayuntamiento de Madrid ha firmado y se ha adherido, con fecha 27 de febrero de 2007, a "Aalborg + 10 Inspiración para el futuro", comprometiéndose con ello a asumir 10 compromisos fundamentales en materia de sostenibilidad urbana que atañen a todas las áreas de la gestión municipal.

Con el ánimo de cumplir con el compromiso de avanzar hacia la sostenibilidad el Ayuntamiento está desarrollando una serie de programas de forma paralela al proceso de Agenda 21, dirigidos a la preservación de los recursos naturales del municipio. También se está trabajando en la creación de las herramientas necesarias que permitan introducir criterios de sostenibilidad en las actuaciones municipales. Para esto se ha realizado, entre otros:

- Diagnostico de sostenibilidad de la ciudad y sus distritos
- Plan de Acción Local
- Plan de Acción de los Distritos

A nivel de la ciudad, se ha aprobado la creación del Foro de Sostenibilidad, como órgano formal para la participación de los distintos agentes sociales. En el ámbito de los Distritos, los Órganos de participación son los Consejos Territoriales, en los que se han creado Comisiones permanentes de Agenda 21 con el fin de facilitar el trabajo de los mismos.

Con La Ley 22 de 2006 se crea el Área de Gobierno de Medio Ambiente, ente encargado del tema ambiental en la ciudad de Madrid, con competencias en los temas de sostenibilidad, calidad y protección medioambiental, zonas verdes, parques y jardines, gestión del agua, limpieza urbana y gestión de residuos.

Articuladas a esta Área de Gobierno se encuentran, entre otras, las siguientes dependencias: Sostenibilidad y Agenda 21, Gestión Ambiental Urbana, Patrimonio verde y agua, estas elaboran y ejecutan programas y proyectos en los temas de su dominio.

8.4.3 México D.F

Al igual que en los casos anteriores, la ciudad de México contaba antes de 1992 con una normativa ambiental que se enmarcaba en la legislación ambiental de los Estados Unidos de México.

En el año 1982 se crea la Secretaría de Pesca, posteriormente en 1994 toma el nombre de Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, para a partir del año 2000 denominarse Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Las acciones ambientales tanto del país, como de la ciudad estuvieron orientadas principalmente al control y prevención de dos de los mayores problemas del Distrito Federal, la contaminación ambiental y a la conservación de los recursos naturales.

Las grandes reformas a nivel institucional en el ámbito legal se producen en el año 2000, con la definición y estructuración de un Gabinete de Desarrollo Sustentable, del cual la Secretaría del Medio Ambiente constituye una parte fundamental. Una de las funciones de la Secretaría es la Dirección Ejecutiva de Coordinación e Integración de Políticas en lo que respecta a la Gestión Ambiental en el D.F.

Se crea también la Unidad de Bosques Urbanos del D. F y el Consejo para el Desarrollo Sustentable del suelo de Conservación, Zonas Rurales y Áreas Protegidas. Con la reforma, se propuso también la creación de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

El marco legal de la Gestión Ambiental está dado, fundamentalmente, por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley Ambiental del Distrito Federal, Reglamento del Impacto Ambiental y Riesgo, Programa General de Ordenamiento Territorial del D.F y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Uno de los más importantes aportes de la LGEEPA es la ampliación de los márgenes legales para la participación ciudadana en la gestión ambiental a través de diferentes instrumentos legales como la denuncia popular, el acceso a la información en materia ambiental y la sanción jurídica por actos que dañen el ambiente.

La última reforma a esta Ley, establece que la Administración Pública Federal, el Poder Legislativo y el Poder Judicial de la Federación expedirán los manuales de sistemas de manejo ambiental, lo que supone un trabajo intersectorial.

En el tema ambiental trabajan conjuntamente con la Secretaría del Medio Ambiente en la ciudad de México:

- ✓ Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
- ✓ Secretaría de Obras Públicas y Servicios
- ✓ Secretaría de Transporte y Vialidad
- ✓ Consejos Ambientales
- ✓ Gobierno del Distrito Federal
- ✓ Comisión Ambiental Metropolitana

El 13 de enero de 2000 se expide la Ley Ambiental del Distrito Federal, en la que se establecen instancias ambientales, principios e instrumentos, así como la participación ciudadana en la planeación y aplicación de las políticas de desarrollo sustentable. Dicha Ley, designa como Autoridad Ambiental a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF, esta nueva instancia fue creada para la protección, defensa y restauración del medio

ambiente y del desarrollo urbano; así como para instaurar mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las disposiciones de la presente Ley y de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

En 2003, Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal crea el Gabinete de Desarrollo Sustentable como instrumento central encargado de reforzar la coordinación institucional en los distintos niveles de gobierno, “promoviendo la integración de criterios ambientales a las políticas generales del gobierno de la Ciudad y en el entendido de que el mejoramiento de la salud pública y el mantenimiento de zonas de conservación son cuestiones prioritarias para determinar los alcances de las políticas que se desarrollen en materia de transporte, desarrollo urbano, vialidad, protección civil y obra pública.”

8.4.4 São Paulo

Brasil, al igual que Colombia, es reconocido en la Región por tener una profusa y detallada legislación ambiental desde antes de la década de los 80, ejemplo de ello es la Ley 4771 del año 1965, conocida como el Código Forestal, Ley 5197 de 1967 de protección de fauna, Ley 6513 de 1977 relacionada con las Aéreas especiales de interés turístico, Ley 6766 de parcelamiento del suelo urbano en el año 1979 y la Ley 6803 de 1980 sobre zonificación industrial en las áreas críticas de población, entre otras.

La Ley 6938 del 31 de agosto de 1981 presenta las disposiciones legales sobre Política Nacional de Medio Ambiente y trata sobre los fines y mecanismos de formulación y aplicación de la Ley. Dicha Ley está fundamentada en los incisos VI y VII de los artículos 23 y 235 de la Constitución Federal, la cual establece la Política Nacional del Medio Ambiente, constituye el Sistema Federal del Medio Ambiente y el Instituto de Catastro de defensa ambiental.

En 1989, la Ley 7797 crea el Fondo Nacional de Medio Ambiente.

En noviembre de 1992, se crea el Ministerio de Medio Ambiente (Ministério do Meio Ambiente).

En el año 1998 la Ley 9605 da vida a la “Lei do Meio Ambiente” y a partir del año 2000 la legislación ambiental, tanto a nivel nacional como local, es realmente abundante para los diversos temas, incluido el de patrimonio genético.

El orden jerárquico con respecto al espectro de actuación y competencias legales es el siguiente:

- Sistema Nacional de Medio Ambiente
- Ministerio de Medio Ambiente
- Consejo Nacional de Medio Ambiente (Órgano Asesor del Ministerio)

- Secretaría de Medio Ambiente SEMA (control y vigilancia Estadual)
- Secretaria de Verde y Medio Ambiente (nivel local)

En los Estados actúa SEMA seccional (ejecutor) y en los Municipios se encuentra SEMA local (ejecutor), reglamentada por las Leyes 7804 del 18 de julio de 1989 y por la Ley 10165 del 27 de diciembre de 2000.

Un importante avance en cuanto a la legislación ambiental lo representa la Ley 10257 del 10 de julio de 2001 el *Estatuto da Cidade* que centra su interés en la solución de los problemas urbanos, vinculando lo ambiental y lo urbanístico (art. 2, XII).

En São Paulo, el órgano ejecutor de las políticas públicas en el tema ambiental es la Secretaría de Medio Ambiente (Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente) del Ayuntamiento de la ciudad, la cual está reglamentada por la Constitución Federal (art. 225 y siguientes), la Ley municipal N° 11426 de 1993 y el Decreto municipal N° 47949 de 2006.

En 2007 se expide la Ley 11445 sobre saneamiento básico, incluye no sólo directrices sobre aspectos técnicos, sino también aspectos relacionados con la planeación, los aspectos económicos y sociales, el control social y la Política Federal de Saneamiento, entre otros.

8.4.5 Análisis

8.4.5.1 Convergencias y divergencias

A pesar de que todos los países a los que pertenecen las ciudades objeto de estudio poseían antes de 1992 avances en la legislación ambiental, es indiscutible que la Cumbre de Rio 92 impulsó el desarrollo de los marcos normativos en el tema ambiental a tal punto de generar, incluso, reformas en la estructura misma del Estado a nivel nacional con los Ministerios del Medio Ambiente, pero también a nivel regional (Departamentos, Estados, Autonomías) y local (Secretarías y Áreas de Gobierno).

Otro punto de convergencia es la inclusión del medio ambiente en las Constituciones Nacionales como un derecho de todos los ciudadanos.

La concepción del desarrollo sostenible como objetivo primordial de la gestión de las diferentes instancias del Estado a nivel nacional, regional y local es un punto más de convergencia en la evolución de la legislación ambiental.

En cuanto a las divergencias, podría decirse que son en realidad pocas, básicamente se limitan a las competencias legales de las autoridades ambientales en los niveles regionales y locales, esto como efecto directo de los niveles de descentralización presentes en cada país.

Otra divergencia está referida a los énfasis mismos del contenido de la legislación ambiental en cada país; esto se explica por las especificidades de

las condiciones ambientales presentes en cada ciudad y país, es decir, la legislación ambiental es, en gran medida, el reflejo de las potencialidades y debilidades propias de cada país y ciudad estudiada.

Una última divergencia está referida a las sanciones contempladas, en cada uno de los casos, para quien incumpla la norma; situación explicable por la capacidad logística y presupuestal de cada Estado en sus diferentes niveles territoriales, para ejercer las labores de control y seguimiento propias de la autoridad ambiental.

8.4.5.2 Fortalezas y debilidades

La principal fortaleza de la evolución de la legislación ambiental en los casos de estudio es el hecho de que socialmente se reconozca el derecho a un ambiente sano y a su vez esté consagrado en las Constituciones Nacionales. Otra fortaleza es que, en todos los casos, se ha reconocido en la legislación, el carácter complejo, multidimensional e intersectorial del medio ambiente.

La adaptabilidad a los cambios ambientales y a las demandas sociales por parte de la legislación ambiental, es una fortaleza desde la perspectiva de la sostenibilidad.

El respaldo legal de la reestructuración del Estado en los diferentes niveles territoriales para el ejercicio del control ambiental, es una fortaleza en la medida en que la existencia de los órganos descentralizados para el tema ambiental no obedecen a “voluntades políticas” ni a “buenas intenciones” por parte de los mandatarios locales, regionales o nacionales, sino a una normativa claramente establecida.

El carácter global del tema ambiental, aboca a los gobiernos a establecer convenios internacionales que a su vez sirven de marco legal supranacional, ejerciendo presión social sobre los gobiernos nacionales, regionales y locales para tomar medidas que se traduzcan en políticas públicas tendientes a la sostenibilidad.

Pero la legislación ambiental también ha tenido sus tropiezos en su proceso evolutivo, en todos los casos estudiados, los expertos consultados coinciden en afirmar que dos problemas que afectan el Derecho ambiental son la dispersión normativa y la ausencia de sistematización, fomentando la “no deseable inseguridad jurídica.”

Otra debilidad identificada se relaciona con las competencias legales entre las autoridades ambientales en los diferentes niveles territoriales; la falta de claridad en las funciones ocasiona despilfarro de recursos escasos (tiempo, personal y presupuesto).

Es reconocido que falta mayor articulación entre las diferentes instancias del Estado, lo que se traduce en un conjunto de políticas sectoriales que muestran una imagen fragmentada de la realidad ambiental y por tanto, difícilmente, podrán dar soluciones acertadas a las demandas de la sociedad.

Por último, y asociada con la anterior debilidad descrita, se encuentra el nivel de complementariedad entre la legislación ambiental y los procesos de planificación, ordenación y desarrollo del territorio, principalmente en el ámbito urbano.

8.4.5.3 Tendencias

La tendencia general apunta a que, tanto de las políticas ambientales como de la legislación en este mismo campo, aganen en articulación, concordancia y sinergia con otras instancias del Estado a nivel local, regional y nacional en lo que respecta a los procesos de planificación, ordenación y desarrollo del territorio y al control y seguimiento para el cumplimiento de la norma, en el contexto de la sostenibilidad.

8.5 LA CONSTRUCCION DE CIUDAD DESDE LA PERSPECTIVA AMBIENTAL

El acercamiento teórico y metodológico a la estrategia de Gestión Ambiental implementados en cada ciudad a partir del año 1992, permitieron interpretar el proceso de construcción de ciudad desde la perspectiva ambiental. A continuación, una síntesis de cada estrategia.

8.5.1 Bogotá

Autoridad Ambiental Competente:

Secretaría de Medio Ambiente

Jurisdicción:

Exclusivamente el área urbana de la ciudad (perímetro urbano)

Estrategia para el logro de la ciudad sostenible

Gestión Ambiental Urbana, utilizando como instrumentos de ejecución el Plan de Gestión Ambiental y el Plan de Ordenamiento Territorial.

Estrategias generales de la gestión ambiental utilizadas por la autoridad ambiental:

Estrategia de investigación ambiental

Investigación ambiental aplicada

Sistema de información ambiental (SIA)

Estrategia de educación ambiental

Educación ambiental básica

Educación ambiental ligada a escenarios de gestión

Estrategia de participación y descentralización

Fortalecimiento de los mecanismos de participación existentes

Apoyo a los procesos organizativos de los actores

Estrategia de fortalecimiento institucional
Fortalecimiento interno
Desarrollo y transferencia de nuevos procesos de gestión
Desarrollo normativo y de instrumentos económicos
Cooperación técnica internacional

Estrategia de coordinación interinstitucional

Estrategia de control y vigilancia

Estrategia de manejo físico
Desarrollo prioritario de áreas controladas del ordenamiento
Protección y restauración de ecosistemas estratégicos
Soporte físico para conductas ambientales deseables
Construcción física y simbólica de lo público

Síntesis de las líneas de acción del Plan⁶⁵⁹

- Mejoramiento ambiental del espacio público urbano
- Recuperación ambiental en áreas marginales
- Ecoeficiencia en la planeación urbana (Ecourbanismo)
- Monitoreo y control de la calidad ambiental

Cada línea de acción (subprograma) es especificada en el documento y respaldada con proyectos concretos, fechas de realización y presupuesto estimado.

8.5.2 Madrid

Autoridad Ambiental Competente:

Área de gobierno de Medio Ambiente, instancia perteneciente al Ayuntamiento de Madrid

Jurisdicción:

Área urbana del municipio de Madrid.

Estrategia para el logro de la ciudad sostenible

Agenda Local 21, la cual se enmarca en la Estrategia Española De Medio Ambiente Urbano y esta a su vez en las directrices de la Unión Europea.

Síntesis de las líneas de acción del Plan

Los planes de acción de los distritos y de la ciudad poseen una estructura común en seis áreas temáticas:

- Estructura urbana
- Desarrollo económico
- Equipamientos y vivienda

⁶⁵⁹ DAMA – Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan de Manejo y Gestión Ambiental 2001-2009.

- Recursos naturales y entorno urbano
- Mercado laboral y Servicios sociales
- Participación ciudadana

Parte fundamental para la elaboración del Plan de Acción de la Ciudad, será el Foro de Sostenibilidad de la Ciudad concebido como un órgano de participación sectorial para la planificación integral, contribuyendo a la ejecución del desarrollo sostenible del municipio, en el marco del proceso de elaboración y desarrollo de la Agenda 21.

Foro de Sostenibilidad

Foro ciudadano de participación, diálogo y consenso, con representación institucional, empresarial, sindical y social. Los objetivos planteados para el Foro son:

- Promover y coordinar la participación ciudadana en el proceso de elaboración y desarrollo de la Agenda 21 Local de Madrid.
- Analizar, valorar y difundir las cuestiones relativas a la elaboración y ejecución de la Agenda 21.
- Impulsar la realización de estudios y emitir informes y propuestas sobre el medio ambiente y la sostenibilidad urbana, así como sobre las políticas de los órganos de gobierno del Ayuntamiento que afecten al medio ambiente y la sostenibilidad del municipio.
- Promover y facilitar la colaboración y el compromiso de las diversas asociaciones y entidades en los campos mencionados.
- Elevar al órgano municipal competente para su aprobación, el Plan de Acción de sostenibilidad de la ciudad y sus revisiones posteriores.

8.5.3 México D.F.

Autoridad Ambiental Competente:

Secretaría de Medio Ambiente

Jurisdicción:

La totalidad del área (rural y urbana) del Distrito Federal

Estrategia para el logro de la ciudad sostenible

Gestión Ambiental Urbana

Es de destacar el grado de articulación interinstitucional municipio – área metropolitana para el ejercicio de la Gestión Ambiental en ciudad de México.

Síntesis de las líneas de acción del Plan

- Coordinación entre las políticas de población y las de medio ambiente
- Diseño de estrategias de Participación de la comunidad
- Control del deterioro ambiental, en este punto tanto el recurso agua como aire tienen gran importancia, en particular aire (calidad y ruido)
- Fortalecer el uso adecuado del suelo

- Fomento de la educación ambiental

8.5.4 São Paulo

Autoridad Ambiental Competente:
Secretaría de Verde y Medio Ambiente

Jurisdicción:
Todo el territorio (urbano y rural) municipal.

Estrategia para el logro de la ciudad sostenible
Gestión Ambiental Municipal

Síntesis de las líneas de acción del Plan

- Macrozonificación en el establecimiento de una ordenación física
- Incentivos para la ocupación de terrenos no construidos
- Zonificación ambiental
- Ampliación de áreas integrales del Sistema de Áreas Verdes
- Calidad ambiental, en este punto el énfasis es para el recurso agua y un menor número de programas para aire y suelo
- Prevención de riesgos, básicamente orientado a inundaciones.

8.5.5 Análisis

8.5.5.1 Los modelos de gestión ambiental

En términos generales a partir de 1992, las 4 ciudades han contado con elaborados y cada vez más completos Planes que direccionan las acciones del municipio en torno a la Gestión Ambiental. Es de recalcar el progreso conceptual que han demostrado las instancias de la Administración Local, encargadas de formular estos Planes, al reconocer el carácter sistémico, holístico, interdisciplinario, intersectorial y complejo del medio ambiente.

Madrid centra su gestión en materia ambiental en la Agenda 21 como lo hacen las demás ciudades de la Unión Europea, mientras que las ciudades de América Latina, trabajan con el modelo CEPAL de Gestión Ambiental Urbana, aunque de manera “paralela” se siguen haciendo intentos por ajustar la propuesta Agenda 21, propuesta que no tuvo los mismos resultados en el Norte que en el Sur, no sólo por la falta de continuidad en las políticas de apoyo económico desde el Norte, sino también porque el modelo CEPAL ha resultado más asequible técnica y económicamente para las Administraciones Locales.

8.5.5.2 La construcción de ciudad desde la perspectiva ambiental

Es necesario aclarar que en esta parte de la investigación no se pretende “evaluar” la efectividad o aplicabilidad de la normativa ambiental presente en cada ciudad, así como tampoco la pertinencia y/o coherencia de las Políticas

Ambientales en sí mismas ni asociadas a la norma ambiental, lo que se pretende, es analizar cómo la maduración de las políticas públicas en el tema ambiental han influido en los procesos de construcción de las ciudades de estudio a partir de 1992.

Generalidades

Se habla con más fuerza de Políticas Ambientales en estas, como en otras ciudades del mundo, a raíz de la Cumbre de Río de 1992. A partir de esta fecha las ciudades objeto de estudio trascienden la norma y generan directrices relacionadas con los compromisos adquiridos en Río y formulan estrategias particulares encaminadas a la solución de los principales problemas ambientales, por ello los documentos que contienen las primeras Políticas en materia ambiental tienen un corte puramente curativo y favorecen considerablemente el componente ecológico, además se plantean, para la época, metas de largo alcance que luego el tiempo y la realidad política, económica y social de cada ciudad se encargaron de atemperar.

Hoy las Políticas Ambientales vigentes en estas ciudades tienen la intención de ser mucho más sistémicas y holísticas, pensadas desde la necesidad de alcanzar la sostenibilidad local y regional sin perder el compromiso global, con programas y proyectos menos ambiciosos que los propuestos en el año 92 y por lo tanto, más realizables.

Las 4 ciudades de éste estudio, tienen una normativa ambiental profusa y reconocida por las diferentes instancias de la Administración Local. Poseen también lineamientos o Políticas claras de acción en materia ambiental y lo más importante, asociadas directamente a los procesos de planificación de la ciudad.

Particularidades

Las ciudades de Madrid y México presentan Políticas Ambientales que privilegian claramente los componentes ecológico y económico sobre el social y el cultural, mientras que São Paulo y Bogotá guardan en sus Políticas Ambientales un mayor equilibrio entre los diferentes componentes del sistema ambiental (social, político, económico, ecológico y cultural):

Bogotá:

La voluntad política de los alcaldes y la articulación de las políticas ambientales a los procesos de planificación y desarrollo de la ciudad han permitido a Bogotá avanzar notoriamente en la construcción de una ciudad más humana, fortaleciendo los componentes social, de infraestructura, cultural y ambiental, generando en sus habitantes una cultura política y de control social basada en la participación y el valor por lo público. Sin embargo, a nivel nacional e internacional el mayor logro reconocido es el de la movilidad: Transporte, 344 kilómetros de corredores alternos – ciclorrutas y recuperación del espacio público para el peatón; el sistema de transporte integrado Transmilenio ha representado un indiscutible avance en solución de uno de los principales problemas sociales de la ciudad.

Madrid:

La larga tradición en planificación, la concepción de un plan integral para el ordenamiento territorial con vigencia indefinida, la dinámica poblacional, las reformas a la Administración pública y un presupuesto justo han permitido a la ciudad adaptarse a las exigencias de la economía global. El mayor logro de la ciudad ha sido ajustar constantemente la oferta de infraestructura urbana a la demanda de las dinámicas propias de la ciudad. Es de reconocer también la creciente inclusión del componente ambiental como eje transversal del desarrollo urbano.

México D.F:

La gestión de los gobernantes, la creciente participación ciudadana, la orientada formulación y articulación de políticas y la inclusión del componente ambiental en los diversos planes del Distrito Federal, han permitido que la ciudad de México hoy sea reconocida nacional e internacionalmente, no solo por su estratégica posición geopolítica, que unida a una evolutiva infraestructura le permite competir económicamente con otras urbes de porte global, sino también, como modelo de gestión de la calidad del aire; los logros obtenidos en los niveles de descontaminación a lo largo de casi veinte años, les ha permitido a los ciudadanos mejorar considerablemente la calidad de vida.

São Paulo:

La articulación de políticas, los procesos participativos, la importancia otorgada a los componentes social y ambiental en los diversos planes de construcción de ciudad y el interés de los gobernantes en mejorar la calidad de vida de los habitantes han permitido a São Paulo ser pionera a nivel regional en el manejo (reciclaje) de residuos sólidos. Sin embargo, el mayor logro se encuentra en los procesos de inclusión social a través de programas como Recuperación Urbana y Ambiental, Inclusión Digital, Alimentación Escolar, Acción Familia, São Paulo Protege y principalmente “Urbanización de Favelas”.

Es innegable que la inclusión de las políticas ambientales en los procesos y modelos de planificación y desarrollo han dado un giro total a las ciudades, la construcción de ciudad desde la perspectiva ambiental está demostrado ser la vía para el logro de ciudades más sanas, humanas, incluyentes, solidarias, competitivas y por qué no, sostenibles.

8.6 LA PARTICIPACION CIUDADANA Y LOS PROCESOS DE CONSTRUCCION DE CIUDAD

“Cuando asumí la responsabilidad de ser Alcalde de Madrid, sabía que el éxito de la gestión para transformar y modernizar nuestra ciudad, pasaba necesariamente por escuchar la voz y contar con el sentir de todos y cada uno de los ciudadanos.”

Alberto Ruiz-Gallardón

Es imposible no reconocer que la participación ciudadana es pieza clave en los procesos de construcción de ciudad. Es la comunidad la que a través de la participación da a conocer a la Administración Local sus necesidades y deseos, con el ánimo de que se conviertan en políticas públicas, pero es también la

comunidad la llamada a sumir su responsabilidad como ente fiscalizador de los diferentes procesos conducentes a la conformación y transformación de ciudad.

8.6.1 Generalidades

La participación ciudadana, desde el punto de vista legal, es lo que podría denominarse un elemento transversal a los diferentes procesos en este documento analizados. Tanto la Administración Pública Local, que contempla la participación como actor integrante, acompañante y fiscalizador de su función como la normativa que rige los diferentes Planes, valoran y demandan la participación de la comunidad en el proceso de planificación y construcción de ciudad. Sin embargo, y pese a que los espacios legales están dados para la participación de la ciudadanía, ésta no responde de manera consecuente al llamado del gobierno local, ni en la misma medida en todas las ciudades de estudio.

La participación ciudadana, en todas las ciudades de estudio, sin excepción, está sólidamente respaldada desde el punto de vista legal. En todos los casos, está contemplada en la Constitución Nacional y reglamentada por normas de aplicación nacional, regional y/o local:

Bogotá: Ley 134 de 1994 sobre Mecanismos de Participación Ciudadana

Madrid: Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de 2004

México D.F: Ley de Participación Ciudadana del DF

São Paulo: contenida en la Lei Orgânica do Município de São Paulo

8.6.2 Particularidades, Los Expertos Opinan

Para Bogotá, la descentralización ha sido un elemento muy valioso en la medida en que la comunidad cuenta en cada Alcaldía Local con un interlocutor con poder de decisión y ejecución. Así mismo procesos como la elaboración de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial por parte de las diferentes localidades con la participación de su comunidad, ha resultado una herramienta efectiva en la solución de los problemas locales.

Las estrategias para la participación ciudadana generadas desde el Programa de Cultura Ciudadana (administración Mockus) despertaron en la comunidad un fuerte sentido de pertenencia y compromiso con la ciudad, ambos requisitos fundamentales en los procesos participativos.

Las administraciones subsecuentes, aunque no han estado muy preocupadas por las estrategias de convocatoria, han contado con una comunidad reeducada en las tareas propias de la participación lo que ha facilitado la comunicación entre el gobierno y la comunidad, el diseño e implementación de planes y programas locales y el fortalecimiento la identidad de lo local en la medida en que el ciudadano puede actuar sobre su lugar de referencia inmediata, generando vínculos de afecto con el espacio y con su significado simbólico en el proceso de apropiación del territorio.

Un interesante ejemplo de respuesta a la convocatoria para la participación se dio durante la formulación del Plan de Desarrollo del alcalde Luis Eduardo Garzón, según las actas, se realizaron más de 90 audiencias y 100 sesiones de trabajo con diferentes sectores de la ciudad, con los Consejeros locales de planeación y con las entidades oficiales requeridas. Para los encuentros ciudadanos, se inscribieron más de cien mil personas.

En el caso de Madrid la participación está específicamente reglamentada para el ámbito local. El Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de 2004 aclara:

“El presente Reglamento toma como base el principio de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, tal y como se establece en la Carta Europea de la Autonomía Local y en la Constitución de 1978. En su elaboración se ha tenido en cuenta la nueva regulación que en materia de participación ciudadana establece la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada por la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local, que ha sido aprobada recientemente.”

Pese a la abundancia de espacios e instrumentos contemplados por la ley para la participación de la comunidad en los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo de la ciudad, las actas consultadas en diferentes distritos demuestran que los niveles de participación de la comunidad en los procesos de construcción de ciudad en el nivel descentralizado (Distritos) son relativamente bajos. Sin embargo, los niveles más altos de participación se dan en los Distritos que se encuentran cercanos a la periferia o en los que cuentan con un alto número de inmigrantes dentro de su población.

Por el contrario, la participación de los sectores económicos en las decisiones relacionadas con el desarrollo urbano es evidente y fácilmente constatable.

Lo anterior demuestra, una vez más, que la participación está directamente relacionada con un interés real por parte de los actores, bien sea asociado a las dinámicas económicas propias de la ciudad o a la necesidad de solucionar una situación identificada como problemática por parte de la comunidad.

Ciudad de México ha avanzado considerablemente en los procesos de participación asociados a la co-gestión, principalmente en los barrios donde la Administración Local ha impulsado y apoyado varios proyectos de mejora en la calidad de vida, economía solidaria e infraestructura. Sin embargo, el hecho de carecer en el nivel local de un Órgano Colegiado que sirva de interlocutor y no tener claramente definidas las funciones del representante local (Jefe Delegacional) es un serio inconveniente para la efectividad de la descentralización y la participación de la ciudadanía.

La Ley de Participación Ciudadana del DF es amplia en escenarios e instrumentos, establece los derechos y obligaciones sobre la participación de los ciudadanos, regula la audiencia pública, la iniciativa popular y los diferentes mecanismos de consulta pública. Entre las instancias de participación ciudadana establecida en la Ley se encuentran los Consejos de Desarrollo Urbano, de Vivienda, Científico Asesor de la Secretaría del Medio Ambiente, de

Transporte y Vialidad, de Protección Civil, de Desarrollo Social y de Promoción del Desarrollo Económico; ámbitos de representación social, discusión, concertación de acciones y foros para la consulta, opinión, asesoría y análisis

En São Paulo, pese a que tampoco cuenta con un Órgano Colegiado en el nivel local, los procesos participativos están presentes en prácticamente todos los aspectos de construcción de ciudad. El alto grado de asociación en el nivel local ha permitido a la comunidad ganar un reconocimiento importante ante la Administración Central y avanzar considerablemente en la solución de problemas en el contexto local.

La actividad de los líderes en las zonas marginales es verdaderamente sorprendente. La sociedad civil organizada ha logrado cambios fundamentales, incluso desde el punto de vista legislativo, todos ellos con incidencia directa en el desarrollo y la planificación urbana. En este avance participativo es necesario reconocer también la labor que ha adelantado la Administración Local en los temas de capacitación para la participación, inclusión digital y cooperativismo.

La participación de la comunidad en los asuntos que atañen a la ciudad depende entre otros aspectos, además de los ya mencionados, del grado de confianza y credibilidad que la ciudadanía tenga en la capacidad de gestión de la Administración Pública, lo que a su vez se verá reflejado en el grado de gobernabilidad local.

En síntesis, la vinculación activa de la comunidad a los procesos conducentes a la construcción de ciudad, dependerá directamente de la estructura del sistema político en el nivel local, del modelo administrativo programado o impuesto para la ciudad y de la percepción que la comunidad tenga de sus mandatarios y su capacidad de gestión, más que de los resultados obtenidos en el cumplimiento de las metas.

8.7 LA ADMINISTRACION LOCAL: HACIA UN MODELO PARTICIPATIVO

La tendencia global hacia los modelos participativos de administración local es la razón por la cual ciudades con cierta importancia geopolítica y económica, como las estudiadas en esta investigación, han adoptado (voluntariamente o no) la Nueva Gestión Pública como modelo de gestión local.

Los esfuerzos realizados por las cuatro ciudades de estudio para adaptarse a las exigencias de la NGP, principalmente en lo que respecta a los principios de efectividad, eficacia y transparencia, no sólo han propiciado procesos de reestructuración del Estado en el nivel local conducentes al fortalecimiento de la descentralización, sino que también han generado nuevas posibilidades para la intervención de la comunidad en los procesos de fiscalización, control social y formulación e implementación de políticas públicas.

Sin embargo, la llamada “democracia participativa” también presenta limitaciones, “pues si de un lado no siempre las personas se disponen a

participar, de otro implica la existencia de un Estado que, además de reconocer los derechos de sus ciudadanos, divide con ellos el poder de establecer criterios para el establecimiento de políticas públicas”, lo que confirma que no es suficiente con que exista una profusa normatividad que regule y reglamente la participación, sino que se requiere además voluntad política y un mayor compromiso de la ciudadanía que incluya capacitación y apropiación de los espacios políticos construidos en cada ciudad.

Con el fin de dar a conocer los instrumentos legales, los espacios reales de participación de la sociedad civil en el gobierno local (Tabla 28) y los Órganos de control a la Administración Pública en cada una de las ciudades objeto de este estudio (Tabla 29), se presentan a continuación dos matrices que permite identificar dichos espacios, desde los cuales, la comunidad también puede participar para asegurar la transparencia en la gestión y administración de los centros urbanos.

Tabla 28. Participación ciudadana en el gobierno de la ciudad.

Participación Ciudadana	Bogotá D.C.	Madrid	México D.F	São Paulo
Instrumentos legales	Audiencia pública Iniciativa Popular Derecho de Petición Derecho de Información Referéndum Consulta Ciudadana Revocatoria de Mandato	Audiencia pública Iniciativa Ciudadana Derecho de Petición Derecho de Información Referéndum Consulta Ciudadana Revocatoria de Mandato	Audiencia pública Iniciativa Popular Derecho de Petición Consulta Vecinal Colaboración Vecinal Referéndum Plebiscito Unidades de quejas y denuncias	Plebiscito Referéndum Derecho de Petición Iniciativa Popular Tribuna Popular Consejos Municipales
Espacios de participación	Encuentros ciudadanos - Oficina de quejas y reclamos de todos los organismos distritales - Cabildo abierto Veedurías ciudadanas	Consejos Sectoriales Comisiones de Trabajo Consejo Consultivo de asociaciones y entidades del Distrito Oficina de Atención al ciudadano en cada distrito	Comités vecinales elegidos por voto libre para un periodo de 3 años.	Consejos Municipales

Fuente: Elaboración propia

Madrid es un claro ejemplo del proceso de transformación y modernización del gobierno local y del desarrollo e implementación de las políticas públicas adoptadas para ese fin. La Ley 57/2003 ha promovido un proceso de cambio del gobierno local cuya finalidad principal ha sido reforzar la eficacia en la toma de decisiones y en la gestión de los servicios públicos municipales.

Algunas de las medidas de reforma implementadas por Madrid son:

- La consolidación del modelo departamental, al nivel directivo.
- La asignación de competencias a los órganos políticos y directivos.

- El establecimiento de un modelo competencial y organizativo homogéneo para los distritos.
- La reorganización del sector público instrumental.

Tabla 29. Órganos de control de la administración municipal

Control a la Administración	Ciudades			
	Bogotá D.C.	Madrid	México D.F	São Paulo
Órganos	Personería Contraloría Distrital Veedurías Ciudadanas Concejo Distrital	Concejo Municipal	Procuraduría y Contraloría Distritales	Procuraduría General
Funciones	En términos generales, se encargan de ejercer el control y vigilancia para asegurar la correcta administración de los recursos del municipio y el debido cumplimiento de la función pública, tanto en el nivel central como en el local.			

Fuente: Elaboración propia

Según el propio Alcalde de Madrid, señor Alberto Ruiz-Gallardón se puede afirmar que “los procesos de reforma o modernización de las organizaciones que sirven de soporte a los servicios públicos no se agotan con la aplicación de un conjunto de medidas más o menos eficaces, sino que los mismos han de someterse a un proceso continuo de revisión. Repensar los procedimientos de toma de decisiones, de los modelos organizativos, de las formas de organización de los servicios, es una tarea inagotable que ha de gestionarse y desarrollarse de forma continua.”

El marco legal de Madrid para la modernización del gobierno local se vio reforzado con la expedición de la Ley 22/2006, llamada de Capitalidad y del Régimen Especial de Madrid.

Las experiencias de reforma y modernización del gobierno local en las ciudades de estudio han pasado por ajustes y nuevos marcos normativos conducentes a promover y fortalecer los procesos de descentralización como condición indispensable para la consolidación de un modelo participativo de Administración Local.

Sin embargo, pese a las ventajas que en el tema de descentralización aporta la NGP, es necesario reconocer que este modelo de Administración Local también ha generado “desencanto” hacia la participación en las ciudades de estudio, principalmente en las Latinoamericanas, debido a que los mecanismos propuestos por la NGP para la evaluación de la gestión local (indicadores de eficiencia, eficacia y resultados) son, a juicio de los funcionarios, bastante limitados y no reflejan realmente la capacidad de gestión de la Administración, ni el valor creado por las propias instituciones.

Según los técnicos consultados, los indicadores utilizados generan “desencanto” en la comunidad por varios motivos:

- Son, en su mayoría, complicados de entender para un amplio sector de la comunidad.
- Cuando se trata de la evaluación por objetivos y resultados, y dado que estos no en todos los casos se logran, el dato arrojado por el indicador no da información a la comunidad sobre los motivos que impidieron el logro del objetivo o resultado, ya que en muchos casos la gestión desborda la evaluación.
- El hecho de que la comunidad no maneje ni comprenda el indicador a cabalidad, hace que se pierda una de las más importantes funciones para la cual fue creado dicho indicador, cual es, la de servir como instrumento de control social.
- No toman en cuenta la opinión o **percepción de la comunidad**, quien es en últimas, la directamente beneficiada o perjudicada con la calidad de la gestión.

Los diferentes funcionarios consultados coinciden en reconocer la importancia de los indicadores utilizados por la NGP para la evaluación de la Administración Pública pero reconocen también que “no reflejan los esfuerzos ni la capacidad de gestión de los funcionarios, sobre todo cuando las decisiones y/o las acciones desde lo local se ven “interferidas” por el nivel nacional...”

Otro punto de coincidencia es el reconocimiento del papel determinante que debería tener la **percepción social** dentro de la evaluación de la Administración Pública.

Es absolutamente claro que el papel que juega la comunidad mediante el ejercicio del control social en la evaluación de la gestión de las políticas públicas, es fundamental para el mejoramiento de la función de la Administración Municipal, así mismo, es innegable que este tipo de control ha incidido directamente en el diseño y la puesta en práctica de los sistemas de gestión ambiental urbana presentes en las ciudades de estudio, al punto de haber generado cambios de situaciones consideradas, tanto por la comunidad como por la Administración, como “no deseables” desde el punto de vista de la sostenibilidad.

A partir de la Cumbre de Río 92 las ciudades objeto de este estudio han logrado notorios avances en el tema ambiental, los más reconocidos tanto nacional como internacionalmente son los siguientes:

Bogotá: Mejora en la calidad de la movilidad gracias a la articulación e implementación de programas como el Servicio de Transporte Integrado “Transmilenio”, El día sin carro, Pico y Placa, Andenes para la Gente y el incremento de metros lineales de ciclovías y de espacio público, todos estos programas acompañados de una propuesta de transformación de la “Cultura Ciudadana” para la inclusión social.

Logros como el anteriormente descrito, aunado al trabajo realizado por las diferentes Administraciones Públicas en los temas de educación, vivienda y

salud, valieron para que en el año 2006 Bogotá fuera denominada “La ciudad del año” al obtener el premio León de Oro en la Bienal de Venecia.

Madrid: Los logros de la ciudad son el reflejo de políticas que intentan ser integrales ambientalmente, prueba de ello es la articulación de programas de movilidad, espacio público e inclusión social, así mismo programas de áreas verdes urbanas, conservación de áreas protegidas y consumo y uso responsable de energía y agua.

México D.F: Esta ciudad que ha sido reconocida internacionalmente como una de las ciudades con mayor grado de contaminación atmosférica, es hoy un modelo de descontaminación; en solo 20 años (se inicia en 1990 con la implementación del programa PICCA) ha logrado disminuir paulatinamente sus niveles de contaminación gracias a la rigurosa y bien pensada articulación de programas de chatarrización, mejora del transporte público, mejoramiento de la calidad de la gasolina, Pico y Placa, día sin carro, además de un paquete de medidas orientadas a la industria y el hogar.

Este importante avance de Ciudad de México en el tema de contaminación atmosférica se da pese al aumento del parque automotor e incluso, a su ubicación geográfica la cual no facilita la dispersión, como lo reconoce la autoridad ambiental local y la propia Organización Panamericana de la Salud: “En algunos casos, este problema se magnifica por las condiciones del clima y la topografía (...) lo que causa una reducida dispersión de contaminantes y el aumento del potencial de exposición.”⁶⁶⁰

São Paulo: El principal avance de la ciudad en el tema ambiental es sin lugar a dudas la dignificación de la vivienda. Este programa, mediante diversas políticas públicas sectoriales, se ha articulado a otros programas como recuperación de áreas verdes, conservación de áreas protegidas, capacitación para la participación, recuperación del espacio público y ordenamiento territorial para la integración social.

Avances en el camino de la sostenibilidad, como los mostrados en los últimos 18 años por las cuatro ciudades de estudio permiten, a pesar de las dificultades financieras (principalmente para las ciudades de América Latina) y las derivadas del nuevo orden mundial, pensar que efectivamente es posible la mejora de la calidad de vida de los habitantes de estas y otras megaciudades del mundo, mediante la articulación de las políticas económicas, sociales, ecológicas y culturales, la participación de la comunidad en la toma de decisiones, la voluntad política y el conocimiento y manejo adecuado de los diversos instrumentos de la gestión ambiental urbana que faciliten el ejercicio del control social.

⁶⁶⁰ O.P.S. *Evaluación de los efectos de la contaminación del aire en la salud de América Latina y el Caribe*. Washington D.C. 2005. Pág. 18. ISBN 92 75 32598 7

9. CAPITULO 9: LAS POLITICAS PÚBLICAS EN EL CONTEXTO DE LA SOSTENIBILIDAD URBANA

9.1 INTRODUCCIÓN

Los resultados presentados en el anterior capítulo, fueron los insumos requeridos para llegar al análisis comparativo entre los diferentes planes presentes en cada ciudad y su respectivo Plan de Gestión Ambiental, con el fin de valorar el grado de concordancia entre los planes.

El grado de concordancia entre los planes esta dado, principalmente, por la coincidencia entre las Líneas de Acción, Programas y Proyectos traducidos en políticas públicas, por el grado de articulación - acción interinstitucional y por el nivel de descentralización que presenta cada ciudad (específicamente en lo referente a las instancias responsables de la gestión ambiental en el municipio). También se identificaron fortalezas, debilidades y tendencias de las ciudades en el contexto de la sostenibilidad.

9.2 LAS POLITICAS PÚBLICAS DE SOSTENIBILIDAD URBANA EN LAS MEGACIUDADES DE ESTUDIO

9.2.1 Generalidades

El hecho de que las 4 ciudades estudiadas tengan al interior de la estructura administrativa municipal la instancia responsable de la Gestión Ambiental, facilita el diálogo intersectorial y permite articular más fácilmente acciones entre las diferentes instancias municipales.

En los casos de Madrid y Bogotá, el hecho de contar tanto en el nivel central como en el nivel local de la administración municipal con instancias para la acción ambiental, es decir, la descentralización de la gestión ambiental en el municipio, permite mayor eficacia en la identificación de las problemáticas así como mayor eficiencia y efectividad en la “solucionática” o medidas encaminadas a la prevención, mitigación y solución de los problemas identificados.

El hecho de que en las ciudades de estudio los mandos medios encargados de operativizar la gestión ambiental pertenezcan al personal de planta de la entidad ambiental y esta a su vez, forme parte de la estructura de la Administración Pública, asegura que, aunque cambien los mandatarios de turno, la información no se pierde y que, en un alto porcentaje de los casos, se mantiene la continuidad de los proyectos.

En términos generales, desde la revisión de los planes correspondientes a cada ciudad, puede decirse que existe una relación directa entre las líneas de acción (sin que necesariamente se denominen igual) y los objetivos propuestos por los planes municipales. En cuanto a los programas propuestos para cada línea de acción, la correspondencia es menor en todos los casos estudiados. Sin embargo, las particularidades de cada ciudad, aportan mayor información para la comprensión de la situación.

9.2.2 Particularidades

9.2.2.1 Bogotá

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial guardan entre sí un alto nivel de complementariedad.

Las líneas de acción del Plan de Gestión Ambiental presentan una relación directa con las propuestas en el Plan de Ordenamiento Territorial, al revisar los programas y proyectos se observa, igualmente, una correspondencia y complementariedad que permite decir sin lugar a dudas que el nivel de concordancia entre los dos Planes es Alto.

Esta aseveración encuentra respaldo en el propio Plan de Manejo y Gestión Ambiental elaborado por la Secretaría de Medio Ambiente (antiguo DAMA): “Si bien cada Administración Distrital es responsable de formular un Plan de Gestión Ambiental para el periodo a su cargo, la coyuntura especial creada por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en el cual todas las estructuras y funciones del territorio distrital se organizan y proyectan a largo plazo, ha creado la oportunidad y necesidad de definir claramente la base ambiental del POT y, con tal base, generar un PGA que instrumente, promueva y dinamice las transformaciones ambientales planteadas dentro del modelo de ordenamiento territorial concertado, por lo cual este documento adquiere una condición de Plan Maestro de Gestión Ambiental (PMGA) formulado para el período 2000–2009.”⁶⁶¹.

Pese al alto nivel de concordancia identificado entre los planes, es necesario reconocer que las políticas ambientales siguen siendo básicamente sectoriales y poco tienen que ver con los procesos de integralidad que muestran las políticas de sostenibilidad en algunos países del primer mundo.

La tendencia, en el caso de Bogotá, es necesariamente seguir trabajando en la articulación de políticas conducentes al mejoramiento de la calidad ambiental de la ciudad. Para los años posteriores se espera, además de un POT que recoja la enseñanzas de este primer intento por organizar la ciudad, una comunidad sensibilizada y comprometida con la sostenibilidad de la ciudad y su propia calidad de vida.

⁶⁶¹ DAMA y Alcaldía de Bogotá. 2001. Óp. cit.

El reto para la ciudad y para las próximas administraciones sigue estando en el crecimiento poblacional (que a su vez dinamiza el crecimiento urbano) producto del desplazamiento forzado, mal endémico del país. Es absurdo pensar que la ciudad pueda abstraerse del conflicto armado que vive el país y que desplaza hacia las ciudades a cientos de personas diariamente, pues bien, este será el desafío: planificar la ciudad para una población que crece día a día y se instala en la marginalidad de la ciudad, del anonimato, del miedo, del desarraigo, es decir, del desplazamiento.

9.2.2.2 Madrid

La ciudad parte para este análisis, con la mitad de la tarea hecha, en otras palabras, la condición financiera de la ciudad y la trayectoria de trabajo en la temática ambiental y en planificación urbana, facilitan enormemente la gestión ambiental.

El hecho de que la ciudad concentre los esfuerzos administrativos, en materia ambiental, en un solo objetivo: la Agenda 21, ha facilitado el trabajo intersectorial e interinstitucional de la Administración Local.

La sensibilización, con respecto a la importancia de la calidad ambiental, lograda por la Administración en la comunidad y al interior de la propia administración, es sin duda otro punto a favor de la ciudad en este análisis.

El que las líneas de acción del PAM, en lo que respecta a medio ambiente, estén enmarcadas en la Agenda Local 21 asegura un nivel alto de concordancia entre los planes.

Sin embargo, después de analizar detalladamente los planes y la concordancia entre ellos, es claro que las políticas ambientales siguen conservando un carácter altamente sectorial.

Con el ánimo de mejorar los niveles de participación ciudadana en los procesos de gestión ambiental, Madrid tendrá que reforzar sus estrategias de integración e inclusión social de los inmigrantes y algunos de sus sectores (adultos mayores y niños). La diversidad es, en todos los sistemas, la más acertada estrategia de adaptación a los cambios.

Los puntos expuestos anteriormente hacen pensar que la tendencia de Madrid es continuar con las acciones propuestas para la mejora de la calidad ambiental de la ciudad, pero necesariamente deberá trabajar en la superación de la sectorización de sus políticas públicas y en las estrategias diseñadas para la participación en la planificación y gestión ambiental de la ciudad.

9.2.2.3 México D.F.

El Plan de Gestión Ambiental y el Programa General de Desarrollo del D.F, presentan en sus programas un nivel Medio-alto de concordancia, en particular en los temas de población y crecimiento urbano.

El trabajo interinstitucional en el campo ambiental municipal, para el caso de la ciudad de México, se presenta como su principal fortaleza. Sin embargo, el bajo grado de descentralización local además de presentarse como la principal debilidad de la Administración Local y por tanto de la ciudad, también deja dudas sobre la operatividad de los programas presentados en los planes analizados.

A pesar del éxito del trabajo interinstitucional adelantado por la Administración Local en un tema tan sensible como la contaminación atmosférica y que ha arrojado resultados excelentes gracias a la articulación sectorial para la formulación de políticas públicas en el tema, las demás políticas ambientales son claramente sectoriales.

La tendencia de la ciudad está marcada por dos problemas altamente sentidos por la comunidad: contaminación atmosférica y abastecimiento de agua, por lo tanto, la continuación de las acciones emprendidas en estos dos sentidos es un imperativo para el Distrito Federal.

Por otro lado, la ciudad deberá aprender de su propia experiencia para avanzar en la formulación de políticas integrales conducentes a la sostenibilidad urbana.

9.2.2.4 São Paulo

En este caso el análisis del nivel de concordancia entre el Plan de Gestión Ambiental Municipal y el Plan Director podría decirse que fue prácticamente teórico debido a que, como se explicó en el capítulo anterior, el Plan Director hace poco tiempo se aprobó y su puesta en marcha es aún muy reciente. Sin embargo, el análisis realizado a los respectivos planes y a las políticas formuladas para la orientación de sus líneas de acción muestra una clara sectorización de las políticas ambientales, conclusión que fue reiterativamente confirmada por los diversos sectores consultados (funcionarios, expertos y académicos): “En la ciudad de São Paulo es aún muy pronto para hablar de políticas integrales de sostenibilidad, nuestras políticas son aún marcadamente sectoriales.”

Debido a la incertidumbre administrativa en el nivel descentralizado en cuanto a las funciones de los Subprefeitos, a la ausencia legal de instancias Colegiadas en el nivel local que operativicen los programas y a la reciente implementación del Plan Director, quien realiza la investigación se abstiene de asignar una valoración al grado de concordancia entre los planes.

En cuanto a la debilidad de la ciudad es necesario hacer referencia a su bajo grado de descentralización administrativa, lo que contrasta con los altísimos niveles de participación-acción de la comunidad en proyectos locales de cogestión y planificación. Otra fortaleza es el hecho de que los planificadores que formaron parte del equipo técnico que diseñó el Plan Director y su marco legal son altamente cualificados y reconocidos académicamente por sus valiosos aportes a los procesos de construcción de ciudad.

La tendencia es clara, São Paulo trabaja incansablemente para consolidar los espacios de participación y formalizar legalmente la descentralización de la Administración Pública Local. Otra tarea pendiente de la ciudad y que ineludiblemente marca una tendencia es el trabajo intersectorial e interinstitucional a través de planes, programas y proyectos conducentes a la formulación de políticas integrales de sostenibilidad urbana que superen el marcado sesgo ecologista presente en las diversas Secretarías consultadas.

Por último, la comunidad reconoce como la principal debilidad en cada una de las diferentes ciudades de estudio las siguientes:

Bogotá: Es reconocida la inseguridad como su principal debilidad.

Madrid: Su principal debilidad radica en el nivel de participación ciudadana.

México D.F.: La principal debilidad de Ciudad de México es la disponibilidad de agua.

São Paulo: La deficiente cobertura del transporte público (periurbano e intermunicipal) es para la comunidad la principal debilidad de la ciudad.

La conclusión es irrefutable, pasados casi 18 años de la Cumbre de Río 92, y pese a los notorios avances mostrados por las megaciudades objeto de este estudio en el tema ambiental, aún no se formulan políticas integrales conducentes a la *sostenibilidad urbana*.

Las políticas ambientales existentes en las cuatro ciudades de estudio a pesar de ser, en su mayoría, resultado de reflexiones conceptuales y compromisos internacionales, aún conservan el carácter sectorial con sesgo ecologista de los años 70 y 80 (salvo contados casos en este documento referidos).

En síntesis, la formulación de *políticas de sostenibilidad urbana* demanda:

- a) Reconocer y aceptar el carácter complejo, sistémico, holístico, multidimensional e interdisciplinario del medio ambiente.
- b) Claridad total sobre el concepto de sostenibilidad a partir del cual se formularán las políticas.
- c) Concebir la megaciudad como un sistema abierto, dinámico, sinérgico, complejo, entrópico, altamente subsidiado y generador de externalidades positivas y negativas.

En el contexto de la sostenibilidad urbana, los principales retos que deben asumir las Administraciones Públicas de las megaciudades de estudio, son entonces:

1. Conceptualizar el modelo de sostenibilidad a partir del cual se formularan las políticas de sostenibilidad urbana.
2. Formular e implementar políticas integrales de sostenibilidad urbana con participación de la comunidad y acordes con la complejidad de la definición adoptada.
3. Concertar indicadores de gestión de políticas públicas de sostenibilidad urbana basados en la percepción social, con el ánimo de que la comunidad pueda acceder a la información para ejercer su derecho al control social.

10. CAPITULO 10: PROPUESTA DE INDICADORES DE GESTION DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SOSTENIBILIDAD URBANA

10.1 INTRODUCCION

Los resultados y análisis presentados en los capítulos 8 y 9 permitieron hacer un seguimiento a los procesos de inclusión de las políticas ambientales en los modelos de gobierno y en los procesos de construcción de ciudad, llevados a cabo a partir de la Cumbre de Río 92, en las cuatro megaciudades objeto de este estudio, con el fin de contrastar esta información con la obtenida posteriormente en campo desde los diferentes sectores consultados. Así mismo, dicha información, junto con la obtenida en el trabajo de campo, fue el sustento teórico para la realización de la propuesta de indicadores de gestión de políticas de sostenibilidad urbana.

La propuesta que a continuación se presenta busca apoyar conceptual y metodológicamente a la comunidad y a la Administración Pública para enfrentar los retos que, en el campo de las políticas de sostenibilidad urbana, deben asumir hoy las megaciudades.

10.2 DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA

“El proceso de “gestión” de datos como tarea político-administrativa y de investigación supone el reconocimiento previo de un complejo proceso de construcción de la información.”

Acogiendo la propuesta de la Ciencia posnormal de ampliar la base de conocimiento, se realizaron charlas informales, entrevistas y encuestas a expertos, académicos, funcionarios de las Administraciones Locales y autoridades locales (ver parte IV, capítulo 7), con el fin de conocer la opinión que los consultados tenían con respecto a tres temas básicos para la elaboración de la propuesta objeto de esta investigación:

1. Evolución de las Políticas públicas de sostenibilidad urbana (formulación, implementación, evaluación, integralidad), a partir de la Cumbre de Río de 1992.
2. Nivel de articulación entre las políticas públicas ambientales y los diferentes planes propuestos por el Gobierno Local durante los últimos 18 años.
3. Indicadores de gestión de políticas de sostenibilidad urbana utilizados para la evaluación.

La información aportada por las fuentes primarias sirvió para **contrastar y complementar** la información obtenida y el análisis realizado a partir de la revisión de fuentes secundarias.

En esta misma línea de la ampliación de la base de conocimiento, se realizaron talleres con la comunidad con el fin de indagar sobre el nivel de información que la ciudadanía posee con respecto a las políticas ambientales en el marco de los Planes de Gobierno y la percepción de la comunidad frente a la formulación, aplicación y alcances de los indicadores utilizados para evaluar la gestión de las Administraciones Locales en el tema de la sostenibilidad; ambos, insumos fundamentales para el ejercicio del control social.

De los cuatro centros urbanos objeto de estudio, se seleccionaron dos para la realización de los talleres. La selección tuvo en cuenta, además de los criterios descritos en el capítulo 7, los siguientes: nivel de descentralización presente en cada ciudad, apoyo técnico institucional, apoyo logístico por parte de la comunidad y factibilidad de recursos (tiempo y dinero). Las ciudades seleccionadas para la realización de los talleres fueron Bogotá y São Paulo.

Como resultado final de los talleres se obtuvieron dos importantes productos:

1. Capacitación teórica y metodológica en el tema de indicadores (formulación, medición, alcances y limitaciones), con énfasis en indicadores de sostenibilidad urbana y de gestión.
2. Propuesta de indicadores de *gestión* de políticas públicas de sostenibilidad urbana, basada en la percepción social.

10.3 ANÁLISIS

El desarrollo de los talleres permitió identificar claramente que “el común” de la ciudadanía no tiene conocimiento profundo ni manejo básico de los indicadores que se emplean en sus respectivas ciudades para la medición de la sostenibilidad y la evaluación de la gestión de la Administración Pública.

Así mismo, puede decirse que los indicadores empleados por la NGP (por objetivos y resultados) no son de fácil entendimiento para la totalidad de la comunidad debido básicamente a los siguientes factores:

- ✓ Acceso a la información.
- ✓ Tratamiento estadístico.
- ✓ Interpretación de los datos.
- ✓ Relación del indicador con la realidad “particular”.
- ✓ Predisposición generada por el nivel de complejidad de algunos indicadores cuantitativos de uso frecuente (PIB, GINI, Calidad de Vida, NBI, entre otros).

10.4 PROPUESTA

Conocidas las principales limitaciones de la comunidad en la comprensión y manejo de los indicadores, se diseñaron los talleres buscando alcanzar el nivel más alto de participación planteado por González (1995), con la intención de capacitar a la ciudadanía en el proceso de conceptualización, formulación, concertación e implementación de indicadores. Lo anterior, con el fin de aportar a la comunidad herramientas que faciliten el ejercicio del control social basado en el conocimiento y manejo adecuado de la información.

La capacitación en el tema de indicadores facilitó posteriormente, tanto la socialización de varias de las batería de indicadores de sostenibilidad urbana más utilizadas y sus alcances, como de la concertación de la propuesta de *indicadores de gestión* de políticas públicas de sostenibilidad urbana (INGEPSU).

10.4.1 Modelo De Sostenibilidad.

Seleccionar el modelo de sostenibilidad con el cual se trabajaría fue un factor determinante en la elaboración de la propuesta ya que la información sobre el grado de complejidad, integralidad y componentes del modelo, sería el insumo básico, primero, para definir la estructura de la batería de los INGEPSU y segundo, porque se esperaba que la formulación de las políticas de sostenibilidad urbana se oriente en el sentido del modelo.

El modelo de sostenibilidad seleccionado fue el *Pentameral*, debido precisamente a la integralidad que plantea el modelo al contemplar cinco componentes: social, ecológico, económico, político y cultural. Dicho modelo fue propuesto por la investigadora y conceptualizado en el capítulo 4 (4.5.1.2).

10.4.2 Principios

Se plantearon y adoptaron los “Principios” básicos que deberían seguirse para la formulación de los indicadores de gestión. Los principios adoptados fueron los siguientes:

- a) Promoción del desarrollo ambiental, social, económico y cultural en el marco de la sustentabilidad.
- b) Inclusión social, con reducción de las desigualdades regionales, sociales, económicas y de género.
- c) Atención de las funciones sociales de la ciudad tendientes a mejorar la calidad de vida urbana.
- d) Promoción, seguimiento y control al cumplimiento de la función social de la propiedad.

e) Promoción y defensa de los derechos fundamentales individuales y colectivos de todos los ciudadanos.

f) Universalización de la atención de los servicios públicos municipales con especial énfasis en las características de regularidad, continuidad, eficiencia, rapidez y calidad de la atención al usuario; seguridad; equidad tarifaria y actualización de las mejoras técnicas, métodos, procesos y equipamientos.

10.4.3 Concertación De Indicadores De Gestión De Políticas De Sostenibilidad Urbana (INGEPSU)

Con el ánimo de que la ciudadanía pueda acceder y apropiarse de la información para ejercer su legítimo derecho al control social, se realizaron varios talleres con el fin de concertar con la comunidad los Indicadores de Gestión de Políticas Públicas de Sostenibilidad Urbana (INGEPSU).

Dichos indicadores tuvieron su origen en la percepción social, buscando con ello:

- Adecuado manejo e interpretación, por parte de la comunidad, de la información que alimentará los indicadores.
- Mayor y mejor comprensión teórica y metodológica de los indicadores de gestión.
- Cualificar a la comunidad para su activa participación en los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, principalmente en el campo de la sostenibilidad urbana.
- Empoderar a la ciudadanía para el ejercicio del control social a la Administración Pública Local.

Después de presentar teórica y metodológicamente a la comunidad los diferentes indicadores de gestión propuestos por la NGP y otras corrientes de propias de la Administración (objetivos/resultados, eficacia, eficiencia, efectividad y equidad), la discusión se centró en la operatividad de los diferentes grupos de indicadores y en la posibilidad de adaptación de los mismos a los “Principios” adoptados para la elaboración de los indicadores (numeral 10.4.2); lo anterior, teniendo como precepto que las políticas públicas deben actuar como “vectores del desarrollo”.

Se establecieron cinco categorías, veintisiete variables y 61 indicadores, los cuales se presentan en la **tabla 30**. Así mismo, se diseñó un formato correspondiente a la ficha técnica que deberá contener la información de cada uno de los indicadores.

Es necesario aclarar que los indicadores presentes en la tabla 30, son el resultado de un proceso de selección basado en dos criterios fundamentales: comprensión conceptual y metodológica del indicador por parte de la comunidad y disponibilidad de la información.

Tabla 30: Indicadores de Gestión de Políticas de Sostenibilidad Urbana (INGEPSU)

COMPONENTE	CATEGORIA	VARIABLE	INDICADOR - NOMBRE	FORMULA
POLÍTICO E INSTITUCIONAL	GOBERNABIL	Voluntad Política	Elaboración de planes ambientales asociados al desarrollo de la ciudad	Si No
			Elaboración de planes ambientales asociados al ordenamiento de la ciudad	Si No
		Autonomía	Presupuesto asignado al sector ambiental de la ciudad	% del presupuesto
			Independencia con respecto al nivel nacional en temas ambientales	Alto Medio Bajo
		Descentralización	Proyectos cofinanciados por el nivel nacional en temas ambientales	% de cofinanciación
			Presencia de autoridad ambiental Urbana	Presencia Ausencia
		Credibilidad	Asignación presupuestal a la autoridad ambiental urbana	Funcionamiento Inversión
			Nivel de confianza en la autoridad ambiental local	Alto Medio Bajo
		Sistema Político	La autoridad ambiental local cumple funciones sancionatorias	Si No
		Modelo de Admon	Sistema político vigente	Democracia Dictadura Otro
		Modelo de administración usado por la administración local	NGP NeoNGP Otro	
CULTURAL	TRANSPAREN	Eficiencia	Cumplimiento de metas propuestas en la política ambiental en un tiempo determinado	$\frac{\text{Programas y proyectos financiados}}{\text{Total de programas y proyectos planeados}} \times 100$
			Presupuesto Utilizado para el cumplimiento de las metas	$\frac{\text{Presupuesto utilizado}}{\text{Presupuesto asignado}} \times 100$
		Eficacia	Cumplimiento de objetivos de política ambiental en un tiempo determinado	$\frac{\text{Objetivos Logrados}}{\text{Objetivos propuestos}} \times 100$
			Presupuesto Utilizado para el cumplimiento de los objetivos	$\frac{\text{Presupuesto utilizado}}{\text{Presupuesto asignado}} \times 100$
		Control Social	Reconocimiento de organizaciones de la sociedad civil que ejercen control social	Si No
			Mecanismos de participación de la sociedad civil para ejercer control social en temas ambientales	# de instrumentos de participación utilizados, x 100
			Instancias del Estado que ejercen control a la función pública	# de casos resueltos
		Rendición de Cuentas	Capacitación a la comunidad para ejercer el control social (% del presupuesto ejecutado en capacitación para el control social)	$\frac{\text{Presupuesto ejecutado}}{\text{Presupuesto total}} \times 100$
			Marco legal para la rendición de cuentas del sector ambiental	Si No
		e-gobierno	Práctica de rendición de cuentas a la comunidad	Si No
Libre acceso a la información presupuestaria y técnica	Si No			
		Capacitación gubernamental para la rendición de cuentas	$\frac{\text{Presupuesto ejecutado}}{\text{Presupuesto total}} \times 100$	
		Uso de las TIC para la información de la comunidad en temas ambientales	Si No	
SOCIAL	EQUIDAD	Aportes	Contribución económica de los diversos sectores al mejoramiento ambiental de la calidad urbana	$\frac{\text{Aportes por sector}}{\text{Total de aportes}} \times 100$
			Contribución económica del nivel nacional al funcionamiento de la autoridad ambiental urbana	$\frac{\text{Aporte del nivel nacional}}{\text{Presupuesto total institucional}} \times 100$
		Beneficios	Inversión en programas y proyectos ambientales por sectores	$\frac{\text{Inversión por sector}}{\text{Total de inversión en programas y proyectos}} \times 100$
			Inversión en calidad ambiental por nivel territorial (Localidad, Distrito, Delegación)	$\frac{\text{Inversión por nivel territorial}}{\text{Total de inversión en calidad ambiental}} \times 100$
			Inversión en prevención de riesgos y desastres	$\frac{\text{Inversión en programas y proyectos de prevención}}{\text{Total de inversión}} \times 100$
		Esfuerzo	Inversión en infraestructura para la recreación por nivel territorial	$\frac{\text{Inversión en programas y proyectos por nivel territorial}}{\text{Total de inversión en infraestructura}} \times 100$
			Esfuerzo realizado por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida (se mide co respecto a periodos anteriores)	Cogestión Si No
		Participación	Participación de los diferentes sectores en la formulación de proyectos ambientales	# de proyectos formulados por sector, x 100
			Organización para la acción ambiental	# de ONG's ambientalistas, x 100
			Representación de la sociedad civil en la toma de decisiones	# total de ONG's
Comités o grupos ambientales por nivel territorial	# representantes de la sociedad civil, en cada espacio decisorio de la aut. Amb. urbana, x 100			
		Inversión en capacitación para la participación en al formulación de proyectos ambientales	$\frac{\text{Total de miembros de cada espacio decisorio de la autoridad ambiental urbana}}{\text{# de comités o grupos ambientales por nivel territorial}} \times 100$	
		Partidos o movimientos políticos ambientales con representación en las instancias colegiadas de la ciudad	$\frac{\text{# total de comités o grupos cívicos por nivel territorial}}{\text{# de miembros de movimientos o partidos ambientales en instancias colegiadas, x 100}}$	
ECONÓMICO	EFECTIVIDAD	Calidad	Impacto de las políticas ambientales locales en la mejora de la calidad ambiental de la ciudad	Alto Medio Bajo
			Gestión de la autoridad ambiental local en la atención de los problemas ambientales locales	Buena Regular Mala
		Planeación	Impacto de la política ambiental local en los planes de ordenamiento territorial y planificación de la ciudad	Alto Medio Bajo
			Efecto del orden territorial en la distribución equitativa de cargas y beneficios en la ciudad	Alto Medio Bajo
			Efecto de la planeación urbana en la disminución de la fragmentación espacial	Alto Medio Bajo
		Cobertura	Efecto del ordenamiento territorial sobre la disminución de la segregación social	Alto Medio Bajo
			Área de jurisdicción de la autoridad ambiental	Rural Local Urbana Regional
		Ejecución presupuestal	Competencias legales de la autoridad ambiental en el campo de las políticas ambientales	Formulación Control y seguimiento Ejecución Evaluación
		Productividad	Ejecución del presupuesto en un tiempo determinado	$\frac{\text{Presupuesto ejecutado}}{\text{Presupuesto Consignado}} \times 100$
			Impacto de la implementación de las políticas ambientales en el recaudo fiscal de la ciudad	Alto Medio Bajo
Nivel de profesionalización	Porcentaje del presupuesto destinado a estimular la reconversión tecnológica y producción limpia	$\frac{\text{Presupuesto para producción más limpia}}{\text{Total Presupuesto}} \times 100$		
	Profesionalización en la institución ambiental local	# de empleados profesionales, x 100		
ECOLÓGICO	SUSTENTABILIDAD	Interinstitucional	Nivel de trabajo conjunto con otras instituciones para la formulación de políticas	Alto Medio Bajo
			Articulación interinstitucional para la formulación de planes, programas y/o proyectos en temas ambientales	Buena Regular Mala
		Adaptabilidad	Capacidad de adaptación de las políticas ambientales al contexto global	Buena Regular Mala
			Capacidad de adaptación de las instituciones ambientales a las demandas del entorno	Buena Regular Mala
		Potencialidad	Capacidad de la autoridad ambiental para identificar potencialidad ambiental en el entorno	Buena Regular Mala
			Impacto de la implementación de las políticas ambientales en el incremento de las potencialidades urbanas	Alto Medio Bajo
		Competitividad	Capacidad de la autoridad ambiental para identificar ventajas competitivas ambientales en la ciudad con respecto al entorno	Buena Regular Mala
			Impacto del incumplimiento de normas ambientales internacionales por parte de la industria en el incremento del PIB de la ciudad	Alto Medio Bajo
		Rentabilidad	Nivel de participación de la ciudad en mercados ambientales internacionales	Alto Medio Bajo
			Inversión en investigación, ciencia y tecnología en el campo ambiental	Inversión en I+D como % del PIB de la ciudad
Riesgo	Capacidad de la autoridad ambiental para detectar riesgos en la firma de acuerdos internacionales	Buena Regular Mala		
	Estimación del riesgo de no actuar -vía política de sostenibilidad ambiental- en la solución de problemas ambientales locales, nacionales, regionales y globales	Buena Regular Mala		

Fuente: Elaboración propia.

Nota: zoom recomendado 200%

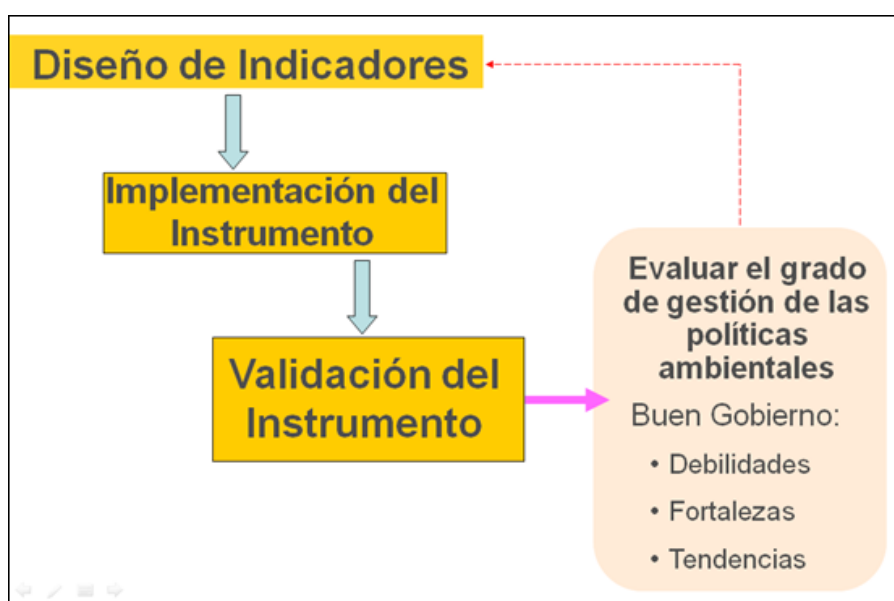
Esta batería de indicadores de gestión no invalida el uso de los indicadores utilizados tradicionalmente por la Administración Pública, al contrario, se considera que los INGEPSU guardan un alto nivel de complementariedad con los indicadores propuestos desde la NGP, ya que aportan al Gobierno Local información sobre la percepción de la comunidad con respecto a la capacidad que su mandatario y las instituciones tienen para gestionar las políticas de sostenibilidad en su ciudad; así mismo, representan un valor agregado ya que al articular indicadores cuantitativos y cualitativos, producto de la percepción social, se aceptan como válidos saberes no académicos, lo que, según la Ciencia Posnormal, amplía la base de conocimiento y mejora la *calidad de la información*, insumo indispensable para la acertada toma de decisiones.

Se espera que la aplicación de esta batería de indicadores de gestión ayude a la Administración Pública de las Megaciudades a orientar, de manera sistémica y participativa, la función social de las políticas públicas de sostenibilidad urbana, principalmente, hacia la consecución de dos objetivos impostergables y de interés global, regional y local: disminución de la pobreza y adaptación al cambio climático. Este será, sin duda, el aporte más valioso que las Megaciudades puedan hacer para garantizar la sostenibilidad ambiental y la permanencia de la especie humana sobre la faz de la tierra, cada día más urbana.

10.4.4 Propuesta De Implementación Y Validación de los INGEPSU.

Se propone la implementación del instrumento resultado de esta investigación, con el fin de validar su aplicabilidad y funcionalidad en el nivel local (diagrama 29). Para ello se sugiere trabajar articuladamente entre la Administración Local y la comunidad a nivel de Localidades, Distritos, Delegaciones o Subprefeituras, con el fin de asegurar que el proceso sea realmente participativo.

Diagrama 29. Diseño, implementación y validación de los INGEPSU



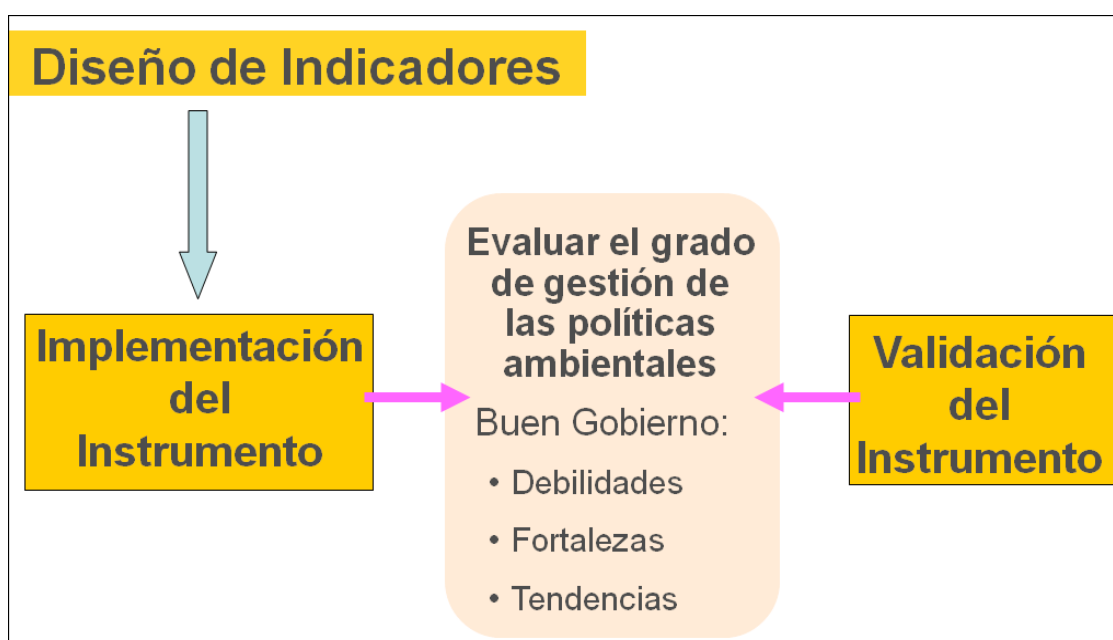
Fuente: Elaboración propia.

Los grupos ya sensibilizados y capacitados en la temática (participantes en los talleres), son un valioso recurso ya que pueden actuar como capacitadores de nuevos grupos de participantes y podrían liderar los procesos de evaluación de la gestión de políticas de sostenibilidad urbana tanto en el nivel central como en el descentralizado (Localidades, Distritos, Delegaciones o Subprefeituras).

Se esperaría que la validación de los INGEPSU tuviera un claro efecto retroalimentativo sobre el modelo y por tanto indujera los ajustes necesarios para su optima aplicación (diagrama 30).

Con la implementación de esta propuesta se busca, además, incluir elementos que pueden quedar “encubiertos” por agentes o eventos exógenos a la gestión del gobernante que, al no ser considerados, podrían demeritar o sobrevalorar su capacidad de acción y afectar su evaluación; en síntesis, la aplicación de la batería INGEPSU permite analizar de manera sistémica y dinámica el proceso de gestión de las políticas de sostenibilidad urbana.

Diagrama 30. Validación y retroalimentación de los INGEPSU



Fuente: Elaboración propia

Es de esperar que el proceso de feedback generado a partir de la validación del instrumento, redunde favorablemente en la capacidad de gestión de la Administración Pública, principalmente en el campo de las políticas de sostenibilidad urbana, y por supuesto, en el “Buen Gobierno” de las Megaciudades en general, para beneficio de todos sus habitantes

11. CAPITULO 11: CONCLUSIONES/CONCLUSIONS

11.1 GENERALES

El proceso histórico de migración (norte-sur, campo-ciudad y ahora sur-norte), es el resultado lógico de la necesidad y el derecho que tienen todos los habitantes de la “aldea global” a buscar-se y disfrutar de las mejores condiciones posibles para vivir y desarrollarse integralmente, por tanto, no debe verse la inmigración como una amenaza, sino más bien como la posibilidad de, a través de la diversidad, ganar en flexibilidad y adaptabilidad a los inminentes cambios del sistema urbano.

La necesidad de albergar a la creciente población urbana y proporcionarles condiciones de vida dignas obliga, a las ciudades y a los actores de los diferentes sectores que en ella encuentran su hábitat y nicho, a replantearse el modelo de ciudad que se desea y basados en la realidad y singularidad de cada centro urbano, construir no la ciudad “ideal” global, sino una ciudad que represente y de respuesta a las necesidades de sus habitantes, construir conjuntamente la ciudad local, desde lo local y para lo local, a pesar de lo global.

Es claro que la globalización y sus efectos se han instalado en las economías y en las ciudades del mundo y lo más acertado para el ejercicio de la planificación es aceptar que está allí y potenciar para las ciudades las ventajas comparativas locales y aprovechar las posibles ventajas que traiga consigo la globalización (telecomunicaciones, biotecnología, etc.)

La Gobernabilidad es la base fundamental de los procesos de Gestión Ambiental, pero la gobernabilidad solo se materializa a través de la democracia y la descentralización y para ello se requiere el compromiso de la sociedad civil para participar de manera interesada, permanente y articulada en la solución de los problemas ambientales y en la toma de decisiones que los afectan.

La democratización, la descentralización y la participación son la clave para la gobernabilidad local. esto significa que ciudades más participativas serán ciudades más incluyentes y por tanto más gobernables y mejor gobernadas.

La articulación entre el desarrollo económico y los diversos instrumentos de la gestión ambiental como la planeación y la participación ciudadana, están permitiendo a los gobiernos locales ser más eficientes en la provisión de servicios a los ciudadanos, mejorar las condiciones socioeconómicas y ambientales, así como estrechar la relación entre lo público y lo privado.

La voluntad política es elemento fundamental para dar solución adecuada a la, cada vez más compleja, problemática urbana; modificar la forma de intervención pública y la organización administrativa, generando alianzas entre los sectores administrativos y sociales será la vía para el logro de ciudades más humanas y sostenibles económica y ambientalmente.

Los diversos problemas ambientales que enfrentan las Megaciudades de estudio obligan a transversalizar la concepción de las políticas públicas en materia de gestión ambiental urbana y con ello, la planeación, el ordenamiento territorial, el control, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos, así como la participación de la comunidad en la toma de decisiones.

Uno de los principales síntomas de la insostenibilidad es la incapacidad del componente económico para adaptarse a los continuos cambios del entorno al no incorporar en su racionamiento variables que van emergiendo sucesiva y sostenidamente, lo cual demanda nuevos instrumentos, tecnologías, indicadores y nuevas formas de interrelaciones en las que la participación de otros actores y saberes amplían la base del conocimiento.

La sostenibilidad urbana depende principalmente de la capacidad de gestión de los gobernantes, pero también de entender y asumir que los problemas ambientales de las ciudades se extienden más allá del perímetro urbano, por tanto, las soluciones deberán vincular nuevos actores ubicados fuera del marco urbano. En este sentido, la definición de una política de sostenibilidad urbana sistémica deberá estar claramente articulada al desarrollo urbano y económico de la ciudad.

La elección del modelo de sostenibilidad que adopte cada Megaciudad deberá estar acorde con el grado de complejidad de su propia problemática, lo que implica, para el caso de las ciudades de estudio, asumir una mirada holística, sistémica, interdisciplinaria e interinstitucional que permita la formulación e implementación de políticas de sostenibilidad que articulen verdaderamente los componentes social, económico, ecológico, político y cultural.

La evaluación de las políticas públicas es una invaluable herramienta para enfrentar los principales retos de las megaciudades: sostenibilidad, competitividad y equidad; para ello, la evaluación demanda de la participación de diferentes actores, lo cual contribuye a la formación y consolidación de una cultura política responsable.

Gobernar por políticas públicas demanda de los gobernantes la capacidad de trabajar interinstitucional e intersectorialmente, con el fin de formular e implementar políticas integrales y sistémicas que permitan la planificación a largo plazo y la democratización de los aparatos del Estado, base fundamental de la gobernabilidad democrática.

La formulación participativa de las políticas públicas es la condición básica para la gobernabilidad, por tanto, es responsabilidad del Estado en todos sus niveles territoriales procurar la organización de los diferentes actores para la participación informada y el fortalecimiento de la cultura democrática.

La gestión ambiental urbana necesita de mecanismos institucionales, normativos y financieros descentralizados que permitan dar soluciones concretas a necesidades reales de los ciudadanos.

Mediante la NGP los gobiernos han buscado aumentar la cualificación de los funcionarios, incentivar su productividad y facilitar la comunicación con los ciudadanos, con el fin de fomentar un comportamiento eficiente y eficaz por parte de los gobiernos locales. Sin embargo, es claro que los instrumentos utilizados tradicionalmente para la medición de estos objetivos han sido deficientes e incompletos.

La utilización de técnicas privadas en el ámbito público, como estrategia de modernización del Estado, ha estimulado la generación de sistemas de control interno de los entes públicos, siendo los indicadores de gestión las nuevas herramientas informativas que orientan la toma de decisiones.

Para los gobiernos locales debe ser claro que la modernización del Estado va más allá de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y en el logro de las metas de eficacia; la nueva modernización de los aparatos del Estado debe pasar principalmente por la “ampliación de las instancias de concertación del gobierno local con las personas e instituciones locales, la participación efectiva, el diálogo fluido y transparente” entre los diferentes actores, sin necesidad de renunciar a su rol regulador “e impulsor de la transformación y de la cohesión de los tejidos urbanos.”

El reconocimiento por parte de la gestión pública de que “en sociedades de alta complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia, la eficacia y eficiencia de la gestión ya no depende sólo de la acción de gobierno” sino de la conformación de “redes de actores” para la gestión y la toma de decisiones, es un gran avance para la consolidación de la gobernabilidad urbana.

11.2 ESPECÍFICAS

11.2.1 De Las Hipótesis Planteadas

En efecto, la Cumbre de Río 92 fue uno de los principales dinamizadores de los cambios en la estructura del Estado a nivel nacional, regional y local en los países a los que pertenecen las ciudades objeto de este estudio. Dichos cambios estructurales se tradujeron en la conformación de instancias del Estado, en su mayoría en categoría de Ministerio, dedicadas al tema ambiental y con clara intensión de transversalidad.

Pese a los avances conceptuales y metodológicos alcanzados en el tema ambiental, 18 años después de la Cumbre de Río 92, aún no es posible hablar, de **políticas de sostenibilidad** (entendidas estas como un *conjunto sistémico de políticas* encaminadas a la sostenibilidad), en las ciudades de América Latina. Es necesario reconocer que dichas políticas aún presentan un fuerte sesgo ecologista y conservacionista.

Es innegable que las tendencias globales, principalmente las relacionadas con la Administración Pública, han *generado* un “patrón” en la manera en que se formula y/o evalúa la gestión de las políticas públicas, incluidas las ambientales, como se constató en las megaciudades de estudio.

Es claro que los indicadores promovidos y recomendados por varias de las instituciones internacionales como herramientas para medir la gestión local no brindan información suficiente sobre la capacidad de gestión de las administraciones, principalmente en lo que respecta al tema de la sostenibilidad, por ello, el uso de indicadores de percepción social se hace necesario si lo que se busca es acercar la comunidad a la Administración Local y su participación activa en la toma de decisiones.

11.2.2 De Los Objetivos Y Resultados Esperados

Tanto los objetivos como los resultados esperados, planteados en esta investigación, se cumplieron satisfactoriamente.

Adicionales a los resultados esperados, se obtuvieron los siguientes:

- ✓ Definición de calidad ambiental
- ✓ Definición de calidad ambiental urbana
- ✓ Definición de sostenibilidad
- ✓ Propuesta del modelo de *Sostenibilidad Pentameral*

Estos resultados adicionales representan un nuevo aporte teórico a la construcción del concepto de *sostenibilidad*.

En cuanto a la batería de INGEPSU, principal objetivo de esta investigación, representa un valioso aporte metodológico en el campo de los indicadores, aplicados a las políticas públicas, específicamente en el tema de la sostenibilidad urbana. El valor agregado de esta propuesta radica en que su formulación se realizó a partir de la percepción social.

11.2.3 La Propuesta De Indicadores

Indiscutiblemente, en términos generales, los indicadores son una herramienta para el sistema de control. Los indicadores tienen como principal función brindar información permanente y oportuna lo que permita evaluar y tomar los correctivos pertinentes.

Los Indicadores como instrumentos del control de gestión deben servir para orientar a la entidad (pública o privada) hacia el mejoramiento continuo, mediante la acertada toma de decisiones.

Los indicadores de percepción social brindan información valiosa para la Administración Pública, en la medida en que reflejan la opinión y el grado de satisfacción de la comunidad con respecto a su gobernante y las instituciones con las cuales se relaciona el ciudadano.

La propuesta de indicadores producto de esta investigación plantea, a través de sus 61 indicadores, una nueva forma de analizar la gestión de las políticas de sostenibilidad urbana, vinculando a la ciudadanía en los procesos de formulación, implementación y evaluación de dichas políticas.

La propuesta de indicadores de gestión de políticas de sostenibilidad urbana, creada a partir de la percepción social, busca indagar más allá de los tradicionales indicadores cuantitativos planteados por la NGP, introduciendo indicadores cualitativos que permitan a la Administración Pública de las Megaciudades orientar, de manera sistémica y participativa, la función social de las políticas públicas de sostenibilidad como verdaderos “vectores del desarrollo”.

11.2.4 Del Modelo de Administración Pública NGP

En el caso de América Latina es claro que las iniciativas de reforma (NGP) propuesta por diversos organismos internacionales, no fueron (como afirma Fleury, 2002) capaces de aumentar las capacidades del Estado para cumplir las funciones esenciales de defensa del territorio, construcción de la comunidad nacional, inserción ventajosa en la nueva organización internacional, reducción de las diferencias y desigualdades y establecimiento de un modelo de desarrollo sostenible. Al revés, muchas de las medidas reformadoras acentuaron los problemas socio-económicos preexistentes.

El éxito de la NGP ha dependido, entre otros factores, del tipo de cultura organizativa e institucional preexistente y de la forma en que se adaptaron las herramientas y técnicas a las características de la misma.

La transparencia, objetivo importante de la NGP no será un logro conjunto entre la Administración y la comunidad en la medida en que la ciudadanía no forme parte del proceso de evaluación de la Gestión Pública.

11.2.5 De Los Modelos de Gobierno

Es claro que la temática ambiental no sólo ha logrado permear las esferas académicas y civiles, sino que hoy también forma parte de la estructura Estatal en los niveles nacional, regional y local. El minucioso análisis realizado a la estructura de las Administraciones Públicas Locales y a la función planificadora en las ciudades de Madrid, Bogotá, México D.F y Sao Paulo, permitió evidenciar el alto grado de inclusión de las Políticas Ambientales, no solo en los Planes de Gobierno sino también, en la estructura misma de los diferentes Modelos de Gobierno estudiados.

El hecho de que las 4 ciudades estudiadas tengan al interior de la estructura administrativa municipal la instancia responsable de la Gestión ambiental, facilita el diálogo intersectorial y permite articular más fácilmente acciones entre las diferentes instancias municipales.

El contar tanto en el nivel central como en el nivel local de la administración municipal, con instancias para la acción ambiental, es decir, la descentralización de la gestión ambiental en el municipio, permite mayor eficacia en la identificación de las problemáticas así como mayor eficiencia y efectividad en la “solucionática” o medidas encaminadas a la prevención, mitigación y solución de los problemas identificados.

El hecho de que los mandos medios encargados de operativizar la gestión ambiental, en todos los casos estudiados, pertenezcan a personal de planta de la entidad ambiental – estructura administrativa municipal – asegura que, aunque cambien los mandatarios de turno, la información no se pierde y que en un alto porcentaje de los casos, se mantiene la continuidad de los proyectos.

A partir del año 92 la estructura de las Administraciones Públicas Locales ha sufrido cambios adaptativos para poder asumir una nueva función que nace con la cubre de Río pero también con el improvisado proceso de descentralización, fruto de las políticas económicas internacionales.

El éxito de la Gestión Ambiental esta dado por la capacidad que tengan las instituciones de trabajar intersectorialmente e interinstitucionalmente, pero también por el nivel de descentralización técnica y financiera que éstas tengan.

11.2.6 De Las Políticas Ambientales

Son notorios los avances logrados por las Administraciones en las 4 ciudades en materia de formulación de Políticas Ambientales, pero la aplicación de éstas no pueden ser discrecionales de cada mandatario, es necesario entonces que se respalden legalmente, especialmente si se plantean metas de largo tiempo.

La conceptualización de la temática ambiental y el reconocimiento de la complejidad de los sistemas, en particular el sistema urbano, debe permear aun más a las Administraciones Públicas Locales para que las llamadas Políticas Ambientales trasciendan el componente ecológico y económico e involucren programas de alta incidencia en los componentes sociales, culturales y políticos.

Es claro que en la medida que las Políticas Ambientales estén articuladas a los procesos de planificación de la ciudad, se asegura el trabajo intersectorial e interinstitucional y las ciudades mantiene la tendencia hacia la sostenibilidad mostrada hasta el momento.

11.2.7 De Los Planes de Gobierno

Las estrategias utilizadas hasta ahora por la mayoría de las Administraciones Locales para la formulación de los diferentes Planes han sido acertadas. Debe reconocerse el esfuerzo de plasmar los intereses y deseos de diversos sectores a través del consenso.

Es claro que la “ciudad sostenible” no se logra solamente con el hecho de tener un “excelente” Plan. Sin embargo, es totalmente cierto que si no se tiene un Plan que guíe y proporcione el norte a las acciones de la Administración Local el objetivo de la sostenibilidad urbana será todavía más difícil de cumplir.

En la medida en que la comunidad participe en la elaboración, implementación, evaluación y seguimiento a los Planes del gobierno local, más fácil será para la Administración Pública dar solución a los problemas identificados y sentidos por la comunidad.

La complejidad técnica y los altos costos en la elaboración de los Planes no aseguran la implementación de los mismos. Esto es particularmente cierto para las ciudades Latinoamericanas en las que las Administraciones deberán ser consientes de sus limitaciones técnicas y económicas.

Planificar la ciudad no puede ser un ejercicio de un día, ni pensado para el corto tiempo, la planificación de las ciudades en general, pero en particular para ciudades con las características de las aquí trabajadas, debe ser un esfuerzo de largo plazo (mínimo a 15 años).

La *Recontextualización*, entendida como “la transformación que inevitablemente sufren los planes cuando son apropiados en el contexto de la gestión gubernamental”, permite realizar los ajustes necesarios entre lo planeado y lo gestionado, en otras palabras, la recontextualización asegura la viabilidad de los planes gubernamentales.

11.2.8 De Los Planes de Gestión Ambiental

La complejidad de los sistemas urbanos, los dinámicos cambios que al interior del sistema se suceden, la incertidumbre que acompaña a los procesos de crecimiento de la ciudad y las expectativas de la solución de los problemas ambientales que aquejan a estas ciudades deben ser elementos de análisis a la hora de formular los Planes y su prospectiva de implementación.

Asegurar la articulación de los Planes de Gestión Ambiental con los demás Planes de Gobierno e incluso con los de los municipios vecinos, debe ser una tarea que se tomen muy en serio las autoridades ambientales correspondientes. En la medida en que dichos planes coincidan las sinergias se verán de manera positiva sobre el sistema urbano y sobre los ecosistemas que lo soportan, pero también serán un indicador de eficiencia y eficacia de la Administración Pública Local.

11.2.9 De La Participación Ciudadana

La normatividad al respecto es amplia en las cuatro ciudades estudiadas; la participación es contemplada en todos los casos como el eje articulador de la función del Estado en el ámbito local. Sin embargo, no todas las 4 ciudades tienen realmente niveles efectivos de participación.

La percepción social frente a la Participación ciudadana en la formulación de los diferentes Planes de Gobierno, no coincide en todos los casos con lo expresado en los documentos por parte de la Administración Local.

La participación de la sociedad civil en la formulación e implementación de los Planes y/o estrategias para la Gestión Ambiental en las ciudades objeto de estudio es incipiente y sectorizada, por ello las estrategias de convocatoria y los espacios dispuestos para el ejercicio de la participación en materia ambiental deben ser tema de reflexión y análisis al interior de las correspondientes instancias en la Administración Local (Secretarías, Departamentos, etc.)

La participación ciudadana en el proceso de transformar ciudad es fundamental como estrategia de apropiación e identificación con el territorio, pero la participación debe entenderse como la capacidad de acción de los distintos actores en el escenario de la ciudad; no es suficiente con que la norma contemple la participación como estrategia de validación de las acciones del Estado, es necesario posibilitar los espacios reales para que se realice de manera natural y libre la intervención de la sociedad civil en la planificación de la ciudad y en la toma de decisiones.

Contemplar la participación como un resultado de la confianza en las instituciones, identificación con los objetivos, deseo o necesidad de solucionar problemas reales, sentido de pertenencia e identidad y la puesta en juego de un sinnúmero de expectativas por parte de la comunidad, ayudará a las Administraciones Locales y a sus diferentes instancias a diseñar estrategias adecuadas que convoquen y comprometan a sus ciudadanos en la construcción de la ciudad sostenible.

Desde la perspectiva de la Gestión Ambiental, se puede decir que la inclusión de las Políticas Ambientales en los modelos de Administración Pública Local en las cuatro ciudades estudiadas es un realidad, así mismo hay que reconocer que en todos los casos es necesario concentrar los esfuerzos de la Administración en operativizar y hacer más eficiente y efectiva la descentralización y con ella la participación horizontal de la sociedad civil, reconociéndolo como un interlocutor válido y con experiencias para aportar.

La conclusión final de esta investigación es que el compromiso y la necesidad de las Administraciones Públicas, en el ámbito Local, por mejorar las condiciones de vida de los habitantes las ciudades objeto de estudio, tiene hoy caminando a estos centros urbanos con paso firme hacia la sostenibilidad; puede ser entonces, que los conceptos ciudad y sostenibilidad se reconcilien a través del ejercicio de la Gestión Ambiental Participativa.

11.3 METODOLÓGICAS

La utilización de la Ciencia Posnormal como método de análisis, permitió interpretar más fácilmente la complejidad de los sistemas urbanos, así mismo brindó un contexto holístico y sistémico y aportó al análisis la incorporación de

los conceptos de incertidumbre y riesgo, fundamentales para la interpretación de problemas ambientales.

La metodología propuesta “análisis comparativo”, fue realmente acertada ya que permitió el logro de los objetivos propuestos para la investigación y brindó, a lo largo del estudio, el contexto desde la perspectiva Regional (América Latina) y desde la perspectiva Norte – Sur.

La principal ventaja de la metodología utilizada es la posibilidad de ser replicada en otras ciudades de porte igual y/o menor ya que el seguimiento de los diferentes pasos metodológicos propuestos permite conocer la “visión” de los diferentes actores presentes en cada ciudad, insumo fundamental para una investigación centrada en la percepción social.

La principal limitación identificada al implementar la metodología propuesta fue la identificación y “movilización” de los diferentes actores y el acceso a algunos de ellos en el sector público (principalmente en la ciudad de Madrid).

La comparación entre las 3 ciudades Latinoamericanas seleccionadas y Madrid, como modelo internacional, fue una estrategia acertada ya que permitió reconocer los logros alcanzados en las ciudades pertenecientes a la Región de América Latina en el contexto de la Gestión Ambiental Urbana y compararlos con Madrid como ciudad referente.

La participación de la comunidad a través de los talleres realizados para la formulación y concertación de los indicadores objeto de esta investigación, fue un elemento determinante en la comprensión de las principales “fallas” de los indicadores utilizados tradicionalmente en la evaluación de la gestión pública, por tanto, se convirtió en el insumo básico para la realización de esta propuesta.

Una limitación en la realización de los talleres pudo haber sido la convocatoria, específicamente los canales utilizados ya que al depender únicamente de los líderes comunitarios ya que estos pudieron haber dejado por fuera del escenario participativo a algunos actores de la comunidad lo que, eventualmente, podría haber sesgado los resultados obtenidos.

“De mi discurso habrás sacado la conclusión de que la verdadera Berenice es una sucesión en el tiempo de ciudades diferentes, alternativamente justas e injustas. Pero lo que quería advertirte era otra cosa: que todas las Berenices futuras están ya presentes en este instante, envueltas una dentro de la otra, comprimidas, apretadas, inextricables.”

Italo Calvino

CONCLUSIONS

GENERALES

Le processus historique de migration (nord-sud, campagne-ville et maintenant sud-nord), est le résultat logique du besoin et du droit qu'ont tous les habitants de « village planétaire » à se chercher et à profiter des meilleures conditions possibles pour vivre et se développer intégralement, c'est pourquoi, on ne doit pas voir la migration comme une menace, mais plutôt comme la possibilité de, à travers de la diversité, gagner en flexibilité et adaptabilité face aux changements imminents du système urbain.

Le besoin d'héberger la croissante population urbaine et de lui offrir des conditions de vie dignes oblige les villes et les acteurs des différents secteurs dans lesquels se trouvent son habitat, à redefinir le modèle de ville souhaité et, en se basant sur la réalité et la singularité de chaque centre urbain, à construire non pas la ville « idéale » globale, mais une ville qui représente et donne une réponse aux besoins de ses habitants, construire ensemble la ville locale, du point de vue local et pour les locaux, malgré le global.

Il est clair que la globalisation et ses effets se sont installés dans les économies et dans les villes du monde et le plus réussi pour l'exercice de la planification est d'accepter qu'elle est là et potentialiser pour les villes les avantages comparatifs locaux et profiter des avantages possibles que comporte la globalisation (télécommunications, biotechnologie, etc.)

La Gouvernabilité est la base fondamentale des processus de Gestion Environnementale, mais celle-ci se matérialise seulement à travers de la démocratie et de la décentralisation et pour cela elle requiert l'engagement de la société civile pour participer de façon intéressée, permanente et articulée à la résolution des problèmes environnementaux et à la prise de décisions qui les affectent.

La démocratisation, la décentralisation et la participation sont la clé pour la gouvernabilité locale. Ceci signifie que des villes plus participatives seront des villes plus participatives et c'est pourquoi plus gouvernables et mieux gouvernées.

L'articulation entre le développement économique et les divers instruments de gestion environnementale tels que la planification et la participation citoyenne, sont en train de permettre aux gouvernements locaux d'être plus efficaces dans la provision de services aux citoyens, d'améliorer les conditions socioéconomiques et environnementales, ainsi que de resserrer les liens entre le public et le privé.

La volonté politique est un élément fondamental pour donner une solution adéquate à la problématique urbaine de plus en plus complexe; modifier la forme d'intervention publique et l'organisation administrative en générant des alliances entre les secteurs administratifs et sociaux sera la voie pour la

réussite de villes plus humaines et durables du point de vue économique et environnemental.

Les divers problèmes environnementaux qu'affrontent les méga- villes d'étude obligent à la transversalité de la conception des politiques publiques en matière de gestion environnementale urbaine et avec ceci, la planification, l'ordonnement territorial, le contrôle, suivi et évaluation des plans, programmes et projets, ainsi que la participation de la communauté dans la prise de décisions.

Un des principaux symptômes de la « non durabilité » est l'incapacité du composant économique à s'adapter aux changements continus de son environnement puisqu'il n'incorpore pas dans son raisonnement de variables qui surgissent de manière successive et soutenue, ce qui demande de nouveaux instruments, technologies, indicateurs et de nouvelles formes d'interrelation dans lesquelles la participation d'autres acteurs et savoirs agrandissent la base de la connaissance.

La durabilité/soutenabilité urbaine dépend principalement de la capacité de gestion des gouvernants, mais aussi de comprendre et assumer que les problèmes environnementaux des villes s'étendent au-delà du périmètre urbain, c'est pourquoi les solutions devront lier de nouveaux acteurs situés en dehors du cadre urbain. Dans ce sens, la définition d'une politique de soutenabilité urbaine systémique devra être clairement articulée au développement urbain et économique de la ville.

L'élection du modèle de durabilité qu'adopte chaque Méga ville devra être en accord avec le degré de complexité de leur propre problématique, ce qui implique, dans le cas des villes d'étude, d'assumer un regard holistique, systémique, interdisciplinaire et interinstitutionnel qui permet la formulation et la mise en place de politiques de soutenabilité qui articulent vraiment les composants social, économique, écologique, politique et culturel.

L'évaluation des politiques publiques est un outil très important pour faire face aux principaux défis des méga- villes : durabilité, compétitivité et équité ; pour cela, l'évaluation demande de la participation de différents acteurs, ce qui contribue à la formation et consolidation d'une culture politique responsable.

Gouverner par politiques publiques requiert de la part des gouvernants la capacité de travailler de façon interinstitutionnelle et intersectorielle, afin de formuler et mettre en place des politiques intégrales et systémiques qui permettent la planification à long terme et la démocratisation des appareils de l'Etat, base fondamentale de la durabilité démocratique.

La formulation participative des politiques publiques est la condition de base pour la durabilité, c'est pourquoi, il de la responsabilité de l'Etat à tous ses niveaux territoriaux de procurer l'organisation des différents acteurs pour la participation informée et l'affermissement de la culture démocratique.

La gestion environnementale urbaine a besoin de mécanismes institutionnels, normatifs et financiers décentralisés qui permettent de donner des solutions concrètes aux besoins réels des citoyens.

A travers de la NGP les gouvernements ont cherché à augmenter la qualification des fonctionnaires, stimuler leur productivité et faciliter la communication avec les citoyens, afin de développer un comportement efficient et efficace de la part des gouvernements locaux. Cependant, il est clair que les instruments utilisés traditionnellement pour mesurer ces objectifs ont été déficients et incomplets.

L'utilisation de techniques privées dans le domaine public, comme stratégie de modernisation de l'Etat, a stimulé la génération de systèmes de contrôle interne des entités publiques, les indicateurs de gestion étant les nouveaux outils informatifs qui orientent la prise de décisions.

Pour les gouvernements locaux il doit être clair que la modernisation de l'Etat va au delà de l'efficience dans la prestation des services publics et dans la réussite des buts d'efficacité ; la nouvelle modernisation des appareils de l'Etat doit passer principalement par l' « ampliation des instances de concertation du gouvernement local avec les personnes et institutions locales, la participation effective, le dialogue fluide et transparent » entre les différents acteurs, sans avoir besoin de renoncer à son rôle régulateur « et promoteur de la transformation et de la cohésion des tissus urbains ».

La reconnaissance de la part de la gestion publique que « dans des sociétés d'une haute complexité, diversité, dynamisme et interdépendance, l'efficacité et l'efficience de la gestion ne dépend plus seulement de l'action du gouvernement » mais de la conformation de « réseaux d'acteurs » pour la gestion et la prise de décisions, est un grand avancement pour la consolidation de la gouvernabilité urbaine.

SPECIFIQUES

- **Des Hypothèses Instaurées**

En effet, le Sommet de Rio 92 a été l'un des principaux promoteur des changements dans la structure de l'Etat au niveau national, régional et local dans les pays auxquels appartiennent les villes objet de cette étude. Ces changements structurels se traduisent par la conformation d'instances de l'Etat, la plupart dans la catégorie de Ministère, dédiées au domaine de l'environnement et avec une claire intension de transversalité.

Malgré les avancements conceptuels et méthodologiques obtenus dans le domaine environnemental, 17 ans après le Sommet de Rio 92, il n'est pas encore possible de parler de **politiques de durabilité** (entendues comme un *ensemble systémique de politiques* dirigées à la durabilité), dans les villes d'Amérique Latine. Il est nécessaire de reconnaître que les dites politiques présentent encore un fort biais écologiste et de conservation).

Il est indéniable que les tendances globales, principalement celles en rapport avec l'Administration Publique, ont généré un « patron » dans la façon selon laquelle se formule et/ou s'évalue la gestion des politiques publiques, les environnementales incluses, comme il a été constaté dans les méga- villes d'étude.

Il est clair que les indicateurs promus et recommandés par diverses institutions internationales comme outils pour mesurer la gestion locale n'offrent information suffisante sur la capacité de gestion des administrations, principalement en ce qui concerne le sujet de la soutenabilité, pour cela, l'usage d'indicateurs de perception sociale s'avère nécessaire si ce que l'on cherche est rapprocher la communauté à l'Administration Locale et sa participation active dans la prise de décisions.

- **Des Objectifs et Résultats Attendus**

Tant les objectifs comme les résultats attendus, posés dans cette recherche, se sont accomplis de façon satisfaisante.

Additionnels aux résultats attendus, on a obtenu les suivants :

- √ Définition de la qualité environnementale
- √ Définition de la qualité environnementale urbaine
- √ Définition de soutenabilité
- √ Proposition du modèle de «Soutenabilité Pentamérale »

Ces résultats additionnels représentent un nouvel apport théorique à la construction de la notion de durabilité.

En ce qui concerne la batterie d'INGEPSU, principal objectif de cette recherche, elle représente un précieux apport méthodologique dans le domaine des indicateurs, appliqués aux politiques publiques, spécifiquement dans le sujet de la durabilité urbaine. La valeur ajoutée de cette proposition se base sur le fait que sa formulation s'est réalisée à partir de la perception sociale.

- **De la Proposition d'Indicateurs**

Indiscutablement, en termes généraux, les indicateurs sont des outils pour le système de contrôle. Les indicateurs ont comme principale fonction d'offrir une information permanente et opportune, ce qui permet d'évaluer et de prendre les correctifs pertinents.

Les indicateurs comme instruments de contrôle de gestion doivent servir à orienter l'entité (publique ou privée) vers l'amélioration continue, à travers d'une prise de décisions opportune.

Les indicateurs de perception sociale offrent une information précieuse pour l'Administration Publique, dans la mesure où ils reflètent l'opinion et le degré de satisfaction de la communauté par rapport à son gouverneur et les institutions auxquelles se rapporte le citoyen.

La proposition d'indicateurs produit de cette recherche projetée, à travers ses 61 indicateurs, une nouvelle manière d'analyser la gestion des politiques de durabilité urbaine, en rattachant les citoyens aux processus de formulation, implémentation et évaluation des dites politiques.

La proposition d'indicateurs de gestion de politiques de durabilité urbaine, créée à partir de la perception sociale, cherche à enquêter au-delà des indicateurs traditionnels quantitatifs proposés par la NGP, en introduisant des indicateurs qualitatifs qui permettent à l'Administration Publique des Mégavilles d'orienter, de façon systémique et participative, la fonction sociale des politiques publiques de durabilité comme de vrais « vecteurs du développement ».

- **Du Modèle d'Administration Publique NGP**

Dans le cas de l'Amérique Latine il est clair que les initiatives de réforme (NGP) proposée par divers organismes internationaux, n'ont pas été (comme l'affirme Fleury, 2002) capables d'augmenter les capacités de l'Etat à accomplir les fonctions essentielles de défense du territoire, construction de la communauté nationale, insertion avantageuse dans la nouvelle organisation internationale, réduction des différences et inégalités et établissement d'un modèle de développement soutenable. Au contraire, plusieurs des mesures réformatrices ont accentué les problèmes socio-économiques préexistants.

La réussite de la NGP a dépendu, entre autres facteurs, du type de culture organisatrice et institutionnelle préexistante et de la façon selon laquelle les outils et techniques se sont adaptés aux caractéristiques de celle-ci.

La transparence, objectif important de la NGP ne sera pas une réussite conjointe entre l'Administration et la communauté dans la mesure où les citoyens ne forment pas partie du processus d'évaluation de la Gestion Publique.

- **Des Modèles de Gouvernement**

Il est clair que la thématique environnementale non seulement a réussi à entrer dans les sphères académiques et civiles, mais elle fait actuellement partie de la structure de l'Etat aux niveaux national, régional et local. L'analyse minutieuse réalisée à la structure des Administrations Publiques Locales et à la fonction planificatrice dans les villes de Madrid, Bogota, Mexico D.F. et Sao Paulo, a permis de mettre en évidence le haut degré d'inclusion des Politiques Environnementales, non seulement dans les Plans de Gouvernement, mais aussi dans la structure même des différents Modèles de Gouvernement étudiés.

Le fait que les 4 villes étudiées aient à l'intérieur de la structure administrative municipale l'instance responsable de la Gestion environnementale, facilite le dialogue intersectoriel et permet d'articuler plus facilement des actions entre les différentes instances municipales.

Le fait de compter tant au niveau central qu'au niveau local de l'administration municipale avec des instances pour l'action environnementale, c'est-à-dire, la décentralisation de la gestion environnementale dans la municipalité, permet une efficacité majeure dans l'identification des problématiques ainsi qu'une majeure efficacité et effectivité dans les solutions ou mesures dirigées à la prévention, mitigation et solution des problèmes identifiés.

Le fait que les cadres chargés de gérer la gestion environnementale, dans tous les cas étudiés appartiennent au personnel titulaire de l'entité environnementale- structure administrative municipale- assure que, bien que les mandataires changent, l'information ne se perde pas et que, dans un fort pourcentage des cas, la continuité des projets se maintienne.

A partir de l'année 92, la structure des Administrations Publiques Locales a souffert de changements adaptatifs pour pouvoir assumer une nouvelle fonction, qui naît avec le sommet de Rio, mais aussi avec le processus improvisé de décentralisation, fruit des politiques économiques internationales.

La réussite de la Gestion Environnementale est donnée par la capacité qu'ont les institutions de travailler de façon intersectorielle et interinstitutionnelle, mais aussi par leur niveau de décentralisation technique et financière.

- **Des Politiques Environnementales**

Les avancements obtenus par les Administrations dans les 4 villes en matière de formulation de Politiques Environnementales sont notoires, mais l'application de celles-ci ne peut être laissée à discrétion de chaque président, et il est ainsi nécessaire qu'elles soient appuyées légalement, tout spécialement si l'on fixe des objectifs à long terme.

La conceptualisation de la thématique environnementale et la reconnaissance de la complexité des systèmes, en particulier le système urbain, doivent encore plus pénétrer les Administrations Publiques Locales afin que les dénommées Politiques Environnementales transcendent le composant écologique et économique et insèrent des programmes de haute incidence dans les composants sociaux, culturels et politiques.

Il est clair que dans la mesure dont les Politiques Environnementales soient articulées aux processus de planification de la ville, on assure le travail intersectoriel et interinstitutionnel et les villes maintiennent la tendance vers la durabilité démontrée jusqu'à ce moment.

- **Des plans du Gouvernement**

Les stratégies utilisées jusqu'à maintenant par la plupart des Administrations Locales pour la formulation des différents Plans ont été réussies. L'on se doit de reconnaître l'effort de concrétiser les intérêts et les souhaits de divers secteurs à travers du consensus.

Il est clair que la « ville durable » ne s'atteint pas seulement par le fait d'avoir un « excellent » Plan. Cependant, il est totalement vrai qu'en l'absence d'un Plan qui guide et proportionne le nord aux actions de l'Administration Locale, l'objectif de la durabilité urbaine serait encore plus difficile d'accomplir.

Dans la mesure où la communauté participe à l'élaboration, implémentation, évaluation et suivi des Plans du gouvernement local, il sera plus facile pour l'Administration Publique de donner une solution aux problèmes identifiés et sentis par la communauté.

La complexité technique et les coûts élevés de l'élaboration des Plans n'assurent pas l'implémentation de ceux-ci. Ceci est particulièrement vrai pour les villes Latino-Américaines dans lesquelles les Administrations devront être conscientes de leurs limitations techniques et économiques.

Planifier la ville ne peut pas être un exercice d'un jour, ni une pensée à court terme, la planification des villes en général mais en particulier pour les villes avec les caractéristiques de celles étudiées ici, doit être un effort à long terme (15 ans comme minimum).

La « *Recontextualisation* » entendue comme « la transformation que souffrent inévitablement les plans lorsqu'ils sont appropriés dans le contexte de la gestion gouvernementale » permet de réaliser les ajustements nécessaires entre ce qui a été planifié et ce qui a été négocié, en d'autres termes, la « recontextualisation » assure la viabilité des plans gouvernementaux.

- **Des Plans de Gestion Environnementale**

La complexité des systèmes urbains, les changements dynamiques qui se succèdent à l'intérieur du système, l'incertitude qui accompagne les processus de croissance de la ville et les attentes de la solution des problèmes environnementaux qui atteignent ces villes doivent être des éléments d'analyse à l'heure de formuler les Plans et leur prospective d'implémentation.

Assurer l'articulation des Plans de Gestion Environnementale avec les autres Plans de Gouvernement en même temps que ceux des municipalités voisines, doit être une tâche que doivent prendre très au sérieux les autorités environnementales correspondantes. Dans la mesure où ces plans coïncident, les synergies se verront de façon positive sur le système urbain et sur les écosystèmes qui le supportent, et seront aussi un indicateur d'efficacité et d'efficacité de l'Administration Publique Locale.

- **De la Participation Citoyenne**

La normativité à ce sujet est ample dans les quatre villes étudiées : la participation est contemplée dans tous les cas comme l'axe articulatoire de la fonction de l'Etat dans le domaine local. Cependant, les 4 villes n'ont pas toutes réellement des niveaux effectifs de participation.

La perception sociale face à la Participation citoyenne dans la formulation des différents Plans de Gouvernement, ne coïncide pas dans tous les cas avec ce qui a été exprimé dans les documents de la part de l'Administration Locale.

La participation de la société civile dans la formulation et la mise en place des Plans et/ou stratégies pour la Gestion Environnementale dans les villes objet d'étude est naissante et sectorisée, pour cela les stratégies de convocation et les espaces disposés pour l'exercice de la participation en matière environnementale doivent être sujet de réflexion et d'analyse à l'intérieur des instances correspondantes dans l'Administration Locale (Secrétariats, Départements, etc.).

La participation citoyenne dans le processus de transformation de la ville est fondamentale comme stratégie d'appropriation et d'identification avec le territoire, mais la participation doit être entendue comme la capacité d'action des différents acteurs dans le scénario de la ville; il n'est pas suffisant que la norme contemple la participation comme stratégie de validation des actions de l'Etat, il est nécessaire de rendre possibles les espaces réels pour réaliser de façon naturelle et libre l'intervention de la société civile dans la planification de la ville et la prise de décisions.

Contempler la participation comme un résultat de la confiance dans les institutions, identification avec les objectifs, souhait ou besoin de solutionner des problèmes réels, sens d'appartenance et d'identité et la mise en jeu d'un grand nombre d'expectatives de la part de la communauté, aidera les Administrations Locales et leurs différentes instances à concevoir des stratégies adéquates qui convoquent et engagent leurs citoyens dans la construction de la ville durable.

Depuis la perspective de la Gestion Environnementale, on peut dire que l'inclusion des Politiques Environnementales dans les modèles de l'Administration Publique Locale dans les quatre villes étudiées est une réalité, de même il faut reconnaître que dans tous les cas il est nécessaire de concentrer les efforts de l'Administration opérer et rendre plus efficace et effective la décentralisation et avec elle la participation horizontale de la société civile, en la reconnaissant comme un interlocuteur valable et avec des expériences à apporter.

La conclusion finale de cette recherche est que l'engagement et le besoin des Administrations Publiques, dans le milieu local, pour améliorer les conditions de vie des habitants des villes objet d'étude, permet aujourd'hui à ces centres urbains de marcher de pas ferme vers la durabilité; peut être alors, que les concepts ville et durabilité se réconcilieront à travers de l'exercice de la Gestion Environnementale Participative.

METHODOLOGIQUES

L'utilisation de la Science Post-normale comme méthode d'analyse, a permis d'interpréter plus facilement la complexité des systèmes urbains, de même qu'elle a offert un contexte holistique et systémique et a apporté à l'analyse

l'incorporation des concepts d'incertitude et de risque, fondamentaux pour l'interprétation des problèmes environnementaux.

La méthodologie proposée « analyse comparative » a été réellement réussie car elle a permis l'obtention des objectifs proposés pour la recherche et a offert, tout au long de l'étude, le contexte depuis la perspective Régionale (Amérique Latine) et depuis la perspective Nord- Sud.

Le principal avantage de la méthodologie utilisée est la possibilité d'être répliquée dans d'autres villes de caractère identique et /ou mineur car le suivi des différents pas méthodologiques proposés permet de connaître la « vision » des différents acteurs présentes dans chaque ville, outil fondamental pour une recherche centrée sur la perception sociale.

La principale limitation identifiée lors de la mise en place de la méthodologie proposée a été l'identification et la « mobilisation » des différents acteurs et l'accès à certains d'entre eux dans le secteur public (principalement dans la ville de Madrid).

La comparaison entre les 3 villes Latino américaines choisies et Madrid, comme modèle international, a été une stratégie réussie car cela a permis de reconnaître les succès obtenus dans les villes appartenant à la Région d'Amérique Latine dans le contexte de la Gestion Environnementale Urbaine et de les comparer avec Madrid comme ville de référence.

La participation de la communauté à travers des ateliers réalisés pour la formulation et concertation des indicateurs objet de cette recherche, a été un élément déterminant pour la compréhension des principales « fautes » des indicateurs utilisés traditionnellement pour l'évaluation de la gestion publique, c'est pourquoi elle s'est transformée en l'outil de base pour la réalisation de cette proposition.

Une limitation dans la réalisation des ateliers a pu être la convocation, tout spécifiquement les canaux utilisés, de part le fait qu'ils dépendent uniquement des leaders communautaires car ceux-ci on pu avoir laissé en dehors du scénario participatif certains acteurs de la communauté, ce qui, éventuellement pourrait voir biaisé les résultats obtenus.

12. BIBLIOGRAFIA

12.1 BIBLIOGRAFIA CITADA

Abdelmalek, Ali Aït. *Edgar Morín, sociologue et théoricien de la complexité : des cultures nationales À la civilisation européenne*. Revista Sociétés N° 86. 2004.

Acosta, Alberto *et. al. Identidad Nacional y Globalización*. Edición: ILDIS, IAEN, FLACSO. Primera edición. Ecuador. 1997. ISBN: 9978-94-107-X.

Acosta, Alberto. "Alcances y Limitaciones de la Globalización". *Identidad Nacional y Globalización*. Edición: ILDIS, IAEN, FLACSO. Primera edición. Ecuador. 1997. Págs. 28-29. ISBN: 9978-94-107-X.

Albet, Abel. "¿Regiones singulares y regiones sin lugares? Reconsiderando el estudio de lo regional y lo local en el contexto de la geografía postmoderna". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. N° 32. España. 2001. Págs. 35 – 52.

Alcantara, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica. México. 1995.

Almond, Gabriel ; Powell, Bingham y Mairey Françoise. *Analyse comparée des systèmes politiques : Une théorie nouvelle*. Collection Tendances actuelles. Ed. Editions Internationales. Paris. 1972.

Álvarez, Ángel. *Sistemas Políticos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Sf. Disponible en:
http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?Comunidad=200&Tipo=385&URL=%2fBibliotecaWeb%2fVarios%2fDocumentosHtml%2fsistemas_politicos.htm&Barra=1&DocID=1790

Alzate, Beatriz. *Indicadores de sostenibilidad ambiental de tercera generación en la gestión ambiental sistémica*. Tesis. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Junio de 2008..

Ángel Maya, Augusto. *La Fragilidad Ambiental de la Cultura*. Editorial UN. Bogotá. 1996. Pág. 31. ISBN: 958-17-0154-0

Antequera, J y González E. "¿Medir la sostenibilidad? Una aproximación al tema de los indicadores de sostenibilidad". *Revista SOSTENIBLE?* N° 7. Terrassa. Mayo 2005. Pág.146.

Antequera, J, González E y Ríos L. “Sostenibilidad y desarrollo sostenible un modelo por construir”. *Revista SOSTENIBLE?* N° 7. Terrassa. Mayo 2005. Págs. 95-118.

Arnoletto, Eduardo. *Curso de Teoría Política*. 2007. ISBN-13: 978-84-690-7905-8

Balandier, Georges. *Teoría del Desorden. La Teoría del Caos y las Ciencias Sociales*. Editorial Gedisa. Barcelona. 1996.

Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies y Harvard University. *Informe La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington. D.C. 2006.

Banco Interamericano de Desarrollo. *El Marco de la Gobernabilidad para la Gestión Ambiental Urbana*. 2007.

Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*. Banco Mundial. Washington. 1997.

Banco Mundial. *The World Bank's Experience*. Washington, D.C. 1994. ISBN: 0-8213-2804-2. Pág. XIV

Bañón, i Martínez, Rafael (Comp.) *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Diaz de Santos. 2003. ISBN: 84-7978-549-7

Bañón i Martínez, Rafael. “Introducción: La evaluación de la acción pública como responsabilidad democrática”. *La evaluación de la acción de las políticas públicas*. Díaz de Santos. Madrid. 2003. Pág. XX

Bañón, Rafael; Caballero, Vicente y Sánchez, Gema. “La Evaluación de la acción y de las políticas públicas. Una visión desde la bibliografía.” *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Diaz de Santos. 2003. Págs. 215 – 248. ISBN: 84-7978-549-7.

Bauler, Tomm. *Indicators for Sustainable Development: A Discussion of their Usability*. Tesis doctoral. Université Libre de Bruxelles, Faculté des Sciences, Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire. Junio de 2007.

Bechmann, Gotthard. “Riesgo y sociedad post-moderna.” *Gobernar los riesgos. Ciencia y valores en la sociedad del riesgo*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).ISBN: 84-9742-366-6. 2004.

Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona. 1986. ISBN: 84-493-0406-7.

Bellet, Carme. "Ciudades intermedias. Urbanización y globalización." *Documento de trabajo 7*. Seminario: Red de ciudades intermedias para el Valle del Cauca. 2000.

Bermudez, O. *et.al.* "El diálogo de saberes y la educación ambiental". *Ideas* N° 7. Instituto de Estudios Ambientales IDEA. Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). 2005. ISBN: 958-701-533-9

Bertalanffy, Ludwing V. *Teoría General de los Sistemas*. Fondo de cultura económica de España. 2ª Edición. Madrid. 1976. ISBN 9788437500539

Bertalanffy, Ludwing von. "Teoría general de los sistemas". *Fondo de cultura económica*. México. 1986. ISBN: 968-16-0627-2. Pág. 38.

Boada, Martí. "Presentación: Epistemología política: ciencia con la gente". *La Ciencia Posnormal*. Editorial Icaria. Primera edición. Barcelona. 2000. Pág. 7. ISBN: 84-7426-442-1

Boada. Martí. "Crisis ambiental, una crisis civilizatoria". *Memorias II Seminario internacional sobre medio ambiente urbano*. Universidad Nacional de Colombia – IDEA. Manizales. Abril 14 – 16. 2004.

Bodemer, K y Ossenbrügge, J. "Formas de globalización y desarrollo urbano, un estudio de caso: Argentina, siglo XIX y XX". *Revista de Ciencias Sociales: Desarrollo Económico*. 2003.

Boisier, Sergio. "La modernización del Estado. Una mirada desde las regiones". *Nueva Sociedad*. N° 139. Septiembre- Octubre. 1995. Págs. 38-50. ISSN: 0251-3552.

Borja Jordi. "Los Desafíos del Territorio y los Derechos de la Ciudadanía". *Memorias Seminario Internacional "Costos y Financiamiento de la Capitalidad"*. México. 2000. Págs. 47 - 77

Borja, J y Castells M. *La ciudad multicultural*. Disponible en: www.forum-global.de/soc/bibliot/c.htm

Brand Ulrico y Görg Christoph. "¿Globalización sostenible? Desarrollo sostenible como pegamento para el montón de cristales trizados del neoliberalismo". *Ambiente & Sociedad*. Vol.5. N°. 2. 2003. Págs. 45-71. ISSN 1414-753X

Brito, Morelba. "'Buen gobierno" local y calidad de la democracia". *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 12-13. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona, España. 2002. Págs. 249-275.

Buganza, Jacob. "La Otredad o Alteridad en el Descubrimiento de América y la Vigencia de la Utopía Lascasiana". *Revista Razón y palabra*. N° 54. Disponible en: <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n54/jbuganza.html>

Burton, Ian. "The quality of the environment: A review". *Geographical Review*. Vol.58. No.3. 1968. Págs. 472 – 481.

Cabeza, Enrique. *Aproximaciones a la Teoría General de Sistemas: Un enfoque desde el punto de vista biológico*. Monografía. Universidad de Pamplona. Colombia. S.f.

Cabrero, Enrique. "La nueva gerencia pública y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina: ¿avance o retroceso para una gobernanza democrática?" *Memorias X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile. 18 - 21 Oct. 2005

Calvino, Italo. *Las Ciudades Invisibles*. Ediciones Siruela. 2003. ISBN: 8478444157.

Camou, Antonio. "Estudio preliminar". *Los desafíos de la gobernabilidad*. FLACSO/IIS-UNAM/Plaza y Valdés. México. 2001. Pág. 35. ISBN 968-856-974-7

Carr, Steve e Ibarra, Andoni. "Las construcciones del riesgo". *Gobernar los riesgos: Ciencia y valores en la sociedad del riesgo*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Madrid. 2004.

Carrasco G, Antón. "¿Planificación o exclusión urbana? El gran mal de las ciudades Latinoamericanas. El diseño urbano como herramienta de control social." *Memorias XV Congreso Latinoamericano de Derecho Penal y Criminología*. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Editorial Advocatus. Córdoba. 2003. Págs. 398 a 405.

Carrasco Monteagudo, Inmaculada. "Ética, cultura y economía". *Revista ICE. Ética y Economía* N°823. 2005. Pág. 192.

Castro B, J Marcos. *Indicadores de desarrollo urbano. Una aplicación para Andalucía*. Tesis doctoral. Universidad de Málaga. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. 2002.

Castro B, J Marcos. *Indicadores de desarrollo urbano. Una aplicación para Andalucía*. Instituto de Estadística de Andalucía. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. Andalucía. 2004. Pág. 78. ISBN: 84-96156-54-0.

Cendra, Jaume y Stahel, Andri. "Hacia una construcción social del desarrollo sostenible basada en la definición de sus dimensiones y principios, articulados a partir de la ecuación IPAT. Aproximación a sus implicaciones y debates". *Revista Internacional Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo*. Número 1. 2006. Pág. 3.

CEPAL. *La Gestión Ambiental a Nivel Municipal. Un modelo conceptual y el caso de San Pedro Sula, Honduras*. 1994.

CEPAL. *Superar la pobreza mediante la inclusión social*. LC/W.174. Santiago de Chile. 2008.

CEPAL. *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: Propuesta para la Gestión Urbana*. Naciones Unidas. 1998.

Chacón Douglas y Ortíz, Carmen. *Formación Política: Teoría y Práctica*. Volumen 7. Programa Valores Democráticos y Gerencia Política. Depto de Modernización del Estado y Gobernabilidad. Organización de los Estados Americanos. 2007.

Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. *Nuestro futuro común*. Editorial Alianza, segunda reimpresión. Madrid. 1992.

Commission des Communautés Européennes. *Gouvernance européenne. Un livre blanc*. Bruselas. 2001. Pág. 8

CONAMA. *Indicadores regionales de desarrollo sustentable*. Chile. 1998

Concepción, Luis Enrique. "Globalización, democracia y gobernanza global: perspectiva latinoamericana". *Politika. Revista de Ciencias Sociales*. Nº 2 / Diciembre. 2006. Págs. 69 – 89.

Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica COICA. "Desarrollo Sostenible: Un Discurso de las élites y un concepto atrapa todo". *Agenda Indígena Amazónica*. Disponible en: http://www.coica.org.ec/sp/aia_libro/II_2_1_2_desarrollo.html

Costanza, R; Funtowicz, S. y Ravetz, J. "Assessing and communicating data quality in policy-relevant research". *Environmental Management*. Nº 16. Issue 1. 1992. Págs. 121 – 131.

Corsi, De Giancarlo; Esposito Elena y Baraldi Claudio. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhman*. Anthropos. 1996. Págs. 128 – 130. ISBN 9788476584927

Crozier, Michel y Friedberg, Erhard. *L'Acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Seuil. Paris. 2000. Págs. 509. ISBN: 2020182203.

Cruz, Juan. "Del desarrollo sostenible a la sostenibilidad. Pensar globalmente y actuar localmente". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. No. 226. Madrid. Junio 2006. Págs. 139-212. ISSN: 1139-4978.

Cunill, Nuria. "Responsabilización por el control social". *Cuaderno de ciencias sociales*. Nº128. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Costa Rica. 2003. Pág. 15

D'Alessandro, Martín. "El aporte de Gabriel Almond a la ciencia política". *Revista Memoriales*. Sociedad Argentina de Análisis Político. Buenos Aires. Sf.

Disponible en: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-revista/memoriales/Almond-Memorial.pdf>

Daly, H.E. *Toward some operational principles of sustainable development*. Ecol. Econ. 2, 1–6.1990.

DAMA – Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan de Manejo y Gestión Ambiental 2001-2009.

De Marchi, Bruna y Funtowicz, Silvio. *La gobernabilidad del riesgo en la Unión Europea*. 2004. Págs. 153-165.

Del Moral I, Leandro y Pedregal M, Belén. “Nuevos planteamientos científicos y participación ciudadana en la resolución de conflictos ambientales”. *Documents d’Anàlisi Geogràfica*. N° 41. Universidad de Sevilla. Departamento de Geografía Humana. Universidad Autónoma de Barcelona. 2002. Págs. 121-134. I.S.S.N. 0212 – 1473.

Deutsch, Karl. *Los nervios del gobierno*. FCE. México. 1985

Diéguez, Antonio. “La ciencia desde una perspectiva postmoderna: Entre la legitimidad política y la validez epistemológica”. *Actas de la II Jornada de Filosofía: Filosofía y política*. Universidad de Málaga. Málaga. 2006. Págs. 177-205.

Domínguez, Gerardo. *Indicadores de Gestión*. DIKE, 1998

Duverger, Maurice. *Institutions politiques et droit constitutionnel. Les Grands Systèmes Politiques*. Tomo I. PFU. Paris. 1971.

Easton David. *Análisis sistémico de la vida política*. Amorrortu Editores. Buenos Aires. 1965

Easton, David. *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires. 2004. ISBN: 9789505180271

Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier. “La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público”. *De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. 1999. Pág. 15 – 46.

Elmore, Richard. *Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de Programas Sociales*. Capítulo 3. Material de clase en la *Mestratge en gestió pública* (19ª edición). Mòdul: Gestió i Anàlisi de Polítiques Públiques. Tema 4. Implementació de polítiques. Escola d’Administració Pública de Catalunya. Barcelona. 2007.

Escobar, Arturo. “El “postdesarrollo” como concepto y práctica social”. *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela. Caracas. 2005. Págs. 17-31.

Escobar, Arturo. "Globalización, Desarrollo y Modernidad. *Corporación Región*. Ed. Planeación, Participación y Desarrollo. Medellín. 2002. Págs. 9-32.

Escobar, Luis. "Indicadores sintéticos de calidad ambiental: un modelo general para grandes zonas urbanas". *Revista EURE*. Vol. XXXII. N° 96. Santiago de Chile. Agosto de 2006. Pág. 73 – 98.

Eslava, Adolfo. "Políticas públicas y control social. Una aproximación neoinstitucional." *Memorias Conferencia Mundial sobre Desarrollo de Ciudades*. Porto Alegre. 2008.

Eslava, Julia y Puente, Carlos Arturo. *Análisis de las políticas públicas: una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales*. Cendex. Bogotá. 2003.

Estevez, Alejandro. *¿Está agotado el rol promotor del Estado?* Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública en Santiago de Chile del 18 al 21 de octubre de 2005.

Fazio V, Hugo. "La globalización: ¿un concepto exclusivo?". *Revista Historia Crítica*. N° 23. Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Historia. Bogotá. 2003. Págs. 91 – 114. ISSN: 0121-1617.

Fazio V, Hugo. *La globalización en su historia*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2002. Págs. 207. ISBN: 958-701-134-1

Fernández G. y Guzmán Ramos A. *Las Ciudades del Tercer Mundo y el Desarrollo Sustentable*. Disponible en: <http://ciudades/Las Ciudades del Tercer Mundo y el Desarrollo Sustentable.htm>

Fernández, Roberto. "Los límites de la Ciudad" *Memorias III Seminario Nacional Universidad y Medio Ambiente*. Santafé de Bogotá. 1997.

Fernández, Roberto. "Gestión ambiental de ciudades, teoría crítica y aportes metodológicos", Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Textos Básicos para la Formación Ambiental, Número 6*, México D. F. 2000.

Fernández, Roberto. *Teoría y metodología de la gestión del desarrollo urbano*. Volumen 2. Universidad de Mar del Plata. Argentina. 1996.

Ferrer, Mercedes. "GGV: Hacer ciudad, legitimidad y gobernabilidad hacia una praxis ética de gobernación local en Venezuela". *Espacio Abierto*. Vol. 14. N° 004. Asociación Venezolana de Sociología. Maracaibo. 2005. Págs. 631 - 660

Figuroa, Manuel, *et.al.* "La ciudad su metabolismo y biodiversidad ante el cambio climático". *Ciudades, medioambiente y sostenibilidad*. Arcibel Editores. Sevilla, España. 2007. Pag. 287-311. ISBN: 978-84-935905

Fleury, Sonia. *Reforma del Estado*. Biblioteca Virtual Top. 2002.

Folch, R. "Las implicaciones de la sostenibilidad". *Revista SOSTENIBLE?* N° 7. Terrassa. Mayo 2005. Págs. 119-130.

Folch, Ramón. *Ciudad, sostenibilidad y participación*. BMM Cuaderno N° 47. Disponible en: http://www.bcn.es/publicacions/bmm/47/cs_qc2.htm

Fontaine, G. *El precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. FLACSO – Institut Français d'Études Andinos. Quito. 2003.

Fontaine, Guillaume. "Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza". *Integración, equidad y desarrollo*. FLACSO. 2005. Págs. 131-148

Fuentes, Claudio y Santana, Graciela. "El "boom" de la ciencia política en Chile: escuelas, mercado y tendencias". *Revista Ciencia Política*. Vol.25. No.1. Santiago. 2005 Págs.16-39. ISSN 0718-090X

Fung, A. y E. O. "Wright. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance". *Politics and Society*. No 29. 1. 2001. Págs 5-41.

Funtowicz, S y Ravetz, J. Post-Normal Science. Internet Encyclopaedia of Ecological Economics. International Society for Ecological Economics. 2003.

Funtowicz, S; Martinez-Alier; J. Munda, G y Ravetz, J. "Information tools for environmental policy under conditions of complexity". *Environmental issues series* N° 9. European Environment Agency. Copenhagen. 1999.

Funtowicz, Silvio y Ravetz, Jerome. "The worth of a songbird: ecological economics as a post-normal science". *Ecological Economics* N° 10. Issue 3. 1994. Págs. 197-207

Funtowicz, Silvio y Ravetz, Jerome. *La Ciencia Posnormal*. Editorial Icaria. Primera edición. Barcelona. 2000. ISBN: 84-7426-442-1

Funtowicz, Silvio y Ravetz, Jerome. *Post normal science. Environmental policy under conditions of complexity*. Disponible en: www.nusap.net

Gallopín, G; Funtowicz, S; O'Connor, M y Ravetz, J. Una ciencia para el siglo XXI: del contrato social al núcleo científico. 2000. Disponible en: <http://www.oei.es/salactsi/gallopín.pdf>

Gallopín, Gilberto. "Indicadores de sostenibilidad en la formulación y seguimiento de políticas". *Informe del Seminario – Taller*. Santiago de Chile. Octubre 4 – 6 de 2006.

Gallopín, Gilberto. "Sostenibilidad del Desarrollo en América Latina y el Caribe: cifras y tendencias Honduras". *Colección Documentos de proyectos*. CEPAL. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile. 2006a.

- Gallopín, Gilberto. *Los indicadores de desarrollo sostenible: aspectos conceptuales y metodológicos*. FODEPAL. Santiago de Chile. 2006.
- García Canclini, Néstor. *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Buenos Aires. 2001. ISBN: 9789501254877
- García J. Ricardo. *Choque Entre la Gobernabilidad Global y Local: Viejos Retos, Nuevas Expectativas*. Disponible en:
<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=87>
- García, Anna. *Negociar el riesgo. Una propuesta para la gestión de riesgos en sistemas tecnológicos complejos*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona. Derecho Administrativo. 2004.
- García, Guadilla. *Ambiente, Estado y Sociedad: Crisis y Conflictos Socioambientales en América Latina y Venezuela*. Universidad Simón Bolívar. CENDES. Caracas. 1991.
- García, Isabel María. *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Instituto de estudios fiscales. 2007.
- García, Ricardo; Rodríguez, M^a Soledad y Real, José. "Evaluación de la percepción ambiental en la ciudad". *Revista de teoría, investigación y práctica educativa, Currículum*. N° 1 – 2. 2001. Págs. 273 - 278
- Garnier, Marie. "La dimensión espacial de la cohesión social". *Informe de investigación*. División de Desarrollo Social. CEPAL. Santiago de Chile. 2007.
- Garrido, Francisco de Asís. *El paradigma ecológico*. Departamento de Filosofía del derecho, moral y política. Facultad de ciencias sociales y jurídicas. Universidad de Jaén. Disponible en:
<http://www.ujaen.es/dep/derpen/filmoral/pdi/fpena.html>
- Gaventa, John. *Hacia una Gestión Participativa de los Asuntos Públicos Locales: Seis Propuestas para la Discusión*. Instituto de Estudios para el Desarrollo. Universidad de Sussex. Inglaterra. 2001.
- Giddens Anthony. "El futuro del Estado Benefactor". *Estudios públicos*. N 74. Sl. 1999.
- Girardet, H y Valera Luis E. *Creando ciudades sostenibles*. Ediciones Tilde. Valencia. 2001. ISBN: 84-95314-11-8.
- Girvan, Norman. *Problemas con los indicadores de gobernabilidad del PNUD*. Disponible en: <http://www.acs-aec.org/columna/index45.htm>
- González, Esperanza. *Manual sobre Participación y Organización para la Gestión Local*. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Cali. 1995.

Goodland, R. "The concept of environmental sustainability". *Annual Review of Ecology and Systematics*. Vol 26. 1995. Págs. 1 – 24.

GovernAsia. *Cómo definimos la gobernanza y la gobernabilidad*. 2008. Disponible en <http://www.casaasia.es/governasia/blog/?cat=6>

Grupo de Evaluación Independiente (IEG). *Sostenibilidad ambiental*. Banco Mundial. Washington, D.C. 2008. ISBN-13: 978-0-8213-7670-6 e-ISBN-13: 978-0-8213-7671-3.

Guerrero, Carlos. "El "Management" de la Interdependencia Global. Un Modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización". *Revista Digital Universitaria*. Vol. 1 N° 0. 31 de Marzo. UNAM. México. 2000. ISSN: 1607-6079

Guerrero, Omar. "Nuevos modelos de gestión pública". *Revista Digital Universitaria*. Vol. 2 No. 3. 30 de Septiembre. UNAM. México. 2001. ISSN: 1607-6079.

Guiddens, Anthony. "El futuro del estado benefactor". *Estudios Públicos*. N° 74. Londres. 1999. Págs. 33 – 39.

Guillot, Philippe. "Edgar Morin, la transdisciplinarité... et nous". *DEES* 115. 1999. Págs. 43 – 48. Disponible en: <http://www.edgarmorin.com/Portals/0/04304811.pdf>

Guimarães, Roberto. "El desarrollo sustentable: ¿propuesta alternativa o retórica neoliberal?" *Revista Eure*. Vol. XX. N° 61. 1994. Págs. 41-56.

Guimarães, Roberto. "La sostenibilidad del desarrollo entre Río-92 y Johannesburgo 2002: éramos felices y no lo sabíamos". *Revista Ambiente & Sociedad* N° 9. 2001. Págs. 5-24. ISSN 1414-753X.

Guzmán D, Ricardo. "Globalización, Estado – Nación y Desarrollo: El caso de las políticas públicas en México". *Revista Austral de ciencias sociales* No.11. Monterrey. 2006. Págs. 25 – 33.

Harvey, David. "The right to the city". *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol 27, Issue 4. 2003. Págs. 939 – 941. ISSN 0309-1317.

Heineberg Heinz. "Las metrópolis en proceso de globalización". *Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, (Serie documental de Geo Crítica.) Universidad de Barcelona. Vol. X, N° 563. 2005. ISSN: 1138-9796

Heinrichs, Dirk. *Risk Habitat Megacity. Strategies for Sustainable Development in Megacities and Urban Agglomerations*. CEPAL – UFZ. 2008

Held, David y Anthony McGrew. *Globalización / Antiglobalización- sobre la reconstrucción del orden mundial*. Paidós. Barcelona. 2003.

Herrera, Rémy. *¿La buena gobernanza contra el buen gobierno?* C V G. Mayo. 2005. Disponible en:
<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=804>

Holzmann, Guillermo. "El Análisis Riesgo Político." *Memorias Encuentro iberoamericano de prospectivistas*. Red latinoamericana escenarios y estrategias (EyE). Universidad Autónoma del Carmen. Ciudad del Carmen. Campeche - México. Noviembre 5-7 de 2007.
http://www.sdp.gov.co:8443/www/formula_contador.php

Institut de recherche et débat sur la gouvernance IRG / FLAG. *Gobernanza y gobernabilidad. Breves referencias para distinguir los dos conceptos*. Disponible en: www.institut-gouvernance.org

Jacanamijoy, Antonio. *La Protección territorial como fundamento ecológico en los territorios indígenas del trópico de Cochabamba*. Cochabamba. 2003.

Jacques Theys. "La Gouvernance, entre innovation et impuissance. Développement durable et territoires" *Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement Durable*. 2003. Disponible en:
<http://developpementdurable.revues.org/index1523.html>

Jarquín, Edmundo y Losada i Marrodán, Carlos. "Aportes de las ciencias de gestión (management) a la reforma del estado". *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. BID. Washington D.C. 1999. Pág. 1 - 8. ISBN: 1-886938-64-4.

Jiménez H, Luis. "La sostenibilidad como proceso de equilibrio dinámico y adaptación al cambio". *Revista de economía ICE - Desarrollo sostenible*. N° 800. 2002. Pág. 65 – 84. ISSN 0019-977X.

Jiménez Herrero, Luis. *Desarrollo Sostenible. Transición hacia la coevolución global*. Pirámide. Madrid. 2008. ISBN: 978-84-368-1355-5

Jiménez, Edgar. *Enfoques teóricos para el análisis político*. Instituto Federal Electoral. México D.F. 1998. ISBN: 968-7750-24-3

Johansen, Oscar. *Introducción a la teoría general de sistemas*. Editorial Limusa. México. 2008. ISBN: 968181567X

Kauffman, D; Kraay, A. y Labatón-Zoido, P. "Aggregation Governance Indicators". *Policy Research Working Paper 2195*. 2000.

Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart y Zoido-Lobatón, Pablo. "La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción". *Finanzas & Desarrollo*. Volumen 37, N° 2. 2000.

Kaztman, Rubén. *Segregación residencial y desigualdades sociales en Montevideo*. CEPAL. Santiago de Chile. 1999.

Knoepfel, *et.al.* “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones”. *Revista Ciencia política*. N° 3. Universidad Nacional de Colombia. Departamento de Ciencia Política. Bogotá. 2007.

Köhn, J. “Thinking in terms of system hierarchies and velocities. What makes development sustainable?” *Ecological Economics* 26. 1998. Págs. 173 – 187.

Kooiman, Jan. *et al.* “Interactive Governance and Governability: An Introduction”. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* Vol. 7. N° 1. 2008.

Kristin Dawkins. *Gobernanza global: la lucha por hacerse con el poder del planeta*. Bilbao. 2004. ISBN: 978-84-271-2599-5

Lamoglie, Graciela. “Conceptos y prácticas sobre el ambiente montevideano”. *Curso Taller*. PNUMA. SL. 2004.

Lapierre, Jean W. *El análisis de los sistemas políticos*. Barcelona. 1976

Lattes Alfredo E. “Población urbana y urbanización en América Latina”. *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina*. FLACSO. Quito. 2001. ISBN: 9978-67-057-2.

Launay, Claire y Bolívar, Ingrid J. “Lenguajes políticos globales y desafíos de la gobernanza en Colombia”. *Controversia*. N° 188. CINEP, Fundación Centro de Investigación y Educación Popular. Bogotá. Julio. 2007.

Launay, Claire y Mouriès Thomas. *Le déphasage de la gouvernance actuelle*. Institut de recherche et débat sur la gouvernance. Disponible en : <http://www.institut-gouvernance.org/fr/axes/motcle-axes-3.html>

Launay, Claire. *Ambigüedades y desafíos de la gobernanza en Colombia. Hacia una visión diferenciada del concepto*. 2007. Disponible en: www.institut-gouvernance.org/flag

Leff Enrique (Coord). *La complejidad ambiental*. PNUMA. Siglo XXI. México. 2000.

Leff, Enrique. “La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza”. *La Guerra Infinita: Hegemonía y terror mundial*. CLACSO. 2002. ISBN: 950-9231-70-3

Leff, Enrique. *Ecología y capital*. Siglo XXI. 1994. ISBN 968-23-1918-8

Leff, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. PNUMA y Siglo XXI. México. 2000. ISBN: 9682321417.

Les Metcalfe. "La gestión pública: de la imitación a la innovación ". *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. 1999. Págs.47 – 68.

Lieberherr, Françoise. "¿Por ciudades sostenibles?". *Boletín Urbanews*. N° 6. Dirección del Desarrollo y de la Cooperación. Suiza. 2002. Pág. 1.

Lieberherr, Françoise. "3° Forum Urbain Mondial. Notre avenir avec des villes durables". *Urbanews*. N° 14. COSUDE. 2007.

Lieberherr, Françoise. "Introduction: Quelques Clés de Lecture". *Cahier de la Coopération* N° 5. La pauvreté urbaine: Un défi mondial. École Polytechnique Fédérale de Lausanne. Lausanne. 2007. Pág. 7.

Listar, David y Vergel Antoni. "La jerarquía global-local en el sistema de estratificación mundial. Nuevas estrategias ante nuevos escenarios". *Politika. Revista de ciencias sociales*. Universidad del País Vasco. No 1. Bilbao. 2005. Págs. 129 – 146. ISSN: 1885-9488.

López Cerezo, José A. y Luján, José Luis. *Ciencia y política del riesgo*. Madrid. 2000. ISBN: 9788420667454.

López Soria, José A. "Para una Filosofía de Ciudad". *Urbes. Revista de ciudad, urbanismo y paisaje*. Volumen I, N° 1. Lima. 2003. Págs. 13-28

López, Andrea (Coord.). "Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público: revisión teórica y propuesta para su elaboración". *Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*. N°71. 1a. Ed. Buenos Aires. 2005.

López, Andrea. "La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual". *Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*. Documento N° 68. INAP. 2003.

López, Jenny. "Formulación y construcción de políticas públicas". *Fundamentos de políticas públicas*. 2007. Págs. 79 – 100. ISBN: 958 – 701 – 844 - 3

Losada i Marrodán, Carlos (Editor). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. BID. Washington D.C. 1999. ISBN: 1-886938-64-4.

Lozano, Alejandro. "El Juego de las Políticas Públicas. Aspectos sobre diseño e implementación". *Fundamentos de Políticas Públicas*. 2007. Págs. 101 – 122.

Luengo F. Gerardo. "La Calidad Ambiental Urbana como Instrumento Teórico-metodológico: Estudio del impacto sobre los valores histórico-urbanísticos". *Rev. Vzlna. de Soc. y Ant. Ene*. Vol.12, No.33. 2002. Pág.126-141. ISSN 0798-3069.

Luhmann, Niklas. *Sociedad y Sistema: La ambición de la teoría*. Barcelona. 1990. ISBN: 9788475095783

Luján, José y Echeverría, Javier. *Gobernar los riesgos. Ciencia y valores en la sociedad del riesgo*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Madrid. 2004. Págs. 332. ISBN: 84-9742-366-6.

Malthus, T. *Principles of Political Economy*. Kelley. Londres. 1964. Págs. 446

Manteiga, Lola. "Los indicadores ambientales como instrumento para el desarrollo de la política ambiental y su integración en otras políticas." *Estadística y Medio Ambiente*. Instituto de Estadística de Andalucía. Sevilla. 2000. Págs. 75-87

Mañón G. Guillermo. "Ética y pluralidad cultural: Hacia una ética de la cultura". *Derecho a la no discriminación*. UNAM. México D.F. 2006. Págs. 103 – 120. ISBN 970-32-3906-4.

Martínez V, Luciano. "Lo global y lo local en el medio rural". *ÍCONOS 24*. 2006. Pág. 25

Matus, Carlos. "La gobernabilidad en un sistema social". *Diseños para el cambio*. Editorial Nueva Imagen. Caracas. 1987. Págs. 159-166.

Mayntz, Renate. "Nuevos desafíos de la teoría de la Governance". *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 7. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona. 2000. Págs. 35 - 52.

Meadows, D.H. et.al. *Limites Del Crecimiento. Informe al Club de Roma Sobre el Predicamento de la Humanidad*. Fondo De Cultura Económica. México D.F. 1972.

Miklos, Tomás; Jiménez, Edgar y Arroyo Margarita. *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político: Instrumentos para la acción*. Limusa. México. 2008. ISBN-13: 978-968-18-7006-5

Mill, John Stuart. *Principles of Political Economy*. Editorial Longmans, Green and Co. 7ª Edición. Londres. 1909

Ministère des Affaires étrangères. *Stratégié Gouvernance de la Coopération Française*. Paris. 2007.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Política de Gestión Ambiental Urbana*. Bogotá. 2008. ISBN: 978-958-8491-14-1. Pág. 18

Ministerio de Medio Ambiente. *Estrategia de Medio Ambiente Urbano*. Madrid. 2006. Pág. 35

Ministerio de Medio Ambiente. *Libro Verde de medio ambiente urbano*. Madrid. 2007.

Ministerio del Medio Ambiente. *Lineamientos preliminares para iniciar el proceso de consolidación de una política ambiental urbana*. Dirección General de Desarrollo Sostenible - Grupo de Gestión Ambiental Urbana. Santafé de Bogotá, 1999.

Miranda, Danilo Santos de. "Reflexões sobre o papel da cultura na Cidade de São Paulo". *São Paulo em Perspectiva*. Vol 14. N° 4. 2000. págs. 105 - 110. ISSN 0102-8839.

Mohan, Giles y Stokke, K. "Participatory development and empowerment: the dangers of Localism". *Third World Quarterly*. Vol. 21. N° 2. 2000. Págs. 247-268. ISSN: 0143-6597

Moncada, Alberto. *La crisis de las grandes ciudades. Historia y razones de una crisis*. Universidad de Madrid. 2001.

Morata, Francesc y Hanf, Kenneth. "Gestión pública y redes de políticas: Aplicación a la política ambiental en Cataluña". *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Diaz de Santos. 2003. Págs. 161 - 184. ISBN: 84-7978-549-7

Morín Edgar. *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO. Paris. 1999.

Morín, Edgar. "El Método". *La Ética*. Ediciones Cátedra. Madrid. 2006. ISBN: 84-376-2338-3. Pág. 179

Morín, Edgar. "El pensamiento ecologizado". *Gazeta de Antropología*. N° 12. Universidad de Granada. 1996. ISSN 0214-7564.

----- . *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona. 1994. ISBN: 9788474325188

----- . *La Méthode. La natura de la natura*. Volumen 1. Editions du Seuil. Paris. 1977

----- . *Pour une réforme de la pensée. Le principe de simplicité impose de disjoindre et de réduire. Le principe de complexité enjoint de relier, tout en distinguant*. Disponible en : http://college-heraclite.ifrance.com/documents/r_actuels/em_reforme.htm

Mukungo Kakangu, Marius. *Vocabulaire de la Complexité. Post-scriptum à La Méthode d'Edgar Morín*. L'Harmattan. 2007. ISBN: 978-2-296-03917-9

Naciones Unidas. *Ciudades sustentables y gobierno local*. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, (CNUAH-Hábitat) y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Nairobi. 2000.

Naciones Unidas. *Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies*. New York. 2007. ISBN 978-92-1-104577-2

Naciones Unidas. *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. PNUD. Ediciones Mundiprensa. Madrid. 2003. ISBN 848476141-X

------. *Informe Tendencias demográficas en el mundo*. Consejo Económico y Social- Comisión de Población y Desarrollo. E/CN.9/2007/6. 2007.

------. *Perspectivas del Medio Ambiente Global. GEO 3*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Mundi – prensa. 1ª Edición. Madrid. 2002. ISBN: 9788484760627.

------. *Perspectivas del Medio Ambiente Global. GEO 4*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Phoenix Design Aid. Dinamarca. 2007. ISBN: 978-92-807-2838-5

Naredo, José M. “Instrumentos para paliar la insostenibilidad de los sistemas urbanos”. *Ciudades para un Futuro más Sostenible*. Boletín CF+S 24 Ecología y Ciudad: Raíces de Nuestros Males y Modos de Tratarlos. Madrid. 2002. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n24/ajnar.html>

Naredo, José. “Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible”. *La construcción de la Ciudad Sostenible: fundamentos*. Madrid. 1997.

Navarro, Clemente. “Políticas públicas y escala de gobierno. El caso de la política pública de participación ciudadana en los municipios españoles”. *Revista Ciudad y Territorio*. XXX (121). 1999. Págs. 537 - 554

Nel-lo, Oriol. “Las grandes ciudades en Europa y América Latina: dinámicas, retos y gobernación”. *Actas del Seminario Internacional El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado*. Barcelona. Junio 4,5 y 6 de 2002. Págs. 457 – 472.

Noguera Ana, P. “Estéticas ambientales urbanas”. *Memorias II Seminario internacional sobre medio ambiente urbano*. Universidad Nacional de Colombia – IDEA. Manizales. Abril 14 – 16. 2004

O'Donnell, G. *Democracy and Bureaucratic Authoritarianism in Latin America*. Berkeley Institute of International Studies, 1979.

O'Riordan, Timothy y Jordan, Andrew. “El principio de precaución en la política ambiental contemporánea”. CSERGE. Facultad de Ciencias Ambientales, Universidad de East Anglia. Norwich, Inglaterra. 1995. Publicado en inglés en

Environmental Values. Vol. 4, N° 3. 1995. Págs. 191-212. Traducido por Juan Sánchez García y revisado por Federico Aguilera Klink.

Ocampo F, María Lourdes. *Ética y Sostenibilidad*. Exordio del documento presentado en la Reunión Red del Parlamento Latino, celebrado en San José de Costa Rica en 2004.

Ocampo, José A. "Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI". *Revista de la CEPAL*. N° 75. Santiago de Chile. 2001. Págs 25 – 40.

OCDE. *Participación ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. Paris. 2006.

O.P.S. *Evaluación de los efectos de la contaminación del aire en la salud de América Latina y el Caribe*. Washington D.C. 2005. Pág. 18. ISBN 92 75 32598 7

Ortegón Q., Edgar. *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Universidad de Alcalá, IELAT – Convenio Andrés Bello – Colciencias. Bogotá. 2008. ISBN: 978-958-698-240-5. Pág. 131

Ospina, William. *Los nuevos centros de la esfera*. Bogotá. 2005. ISBN: 958-704-349-9.

Ossenbrügge, Jürgen. "Formas de Globalización y del Desarrollo Urbano en América Latina". *Revista de Ciencias Sociales: Desarrollo Económico*. Octubre-diciembre. Argentina. 2003. Págs. 97-110.

Ossenbrügge, Jürgen. "Formas de globalización y del desarrollo urbano en América Latina". *Revista Iberoamericana*. N° 11. 2003. Pág. 102

Osuna, José L. "La evaluación participativa: Una visión integral y pluralista". *La evaluación de la acción de las políticas públicas*. Diaz de Santos. 2003. Págs. 47 – 60. ISBN: 84-7978-549-7.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". CLACSO. N° 4. Buenos Aires. 1981.

Papacchini, Angelo. *Filosofía y Derechos Humanos*. Santiago de Cali. 1995. Págs. 58-65. ISBN: 958-9047-95-5.

Pérez, Aminadab. "La reforma política en el Distrito Federal." *Memoria Taller: Reforma política en el Distrito Federal*. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Comisión del Distrito Federal y Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. México. 2001. Pág. 58. ISBN: 968-36-9686-4.

Pezzey, John. *Sustainable Development Concept. An Economic Analysis*. International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. Washington. 1992. ISBN: 0-8213-2278.

Pierre, Louis-Naud. *Introduction à la science politique*. Université Victor Segalen – Bordeaux 2. Faculté des Sciences de l'Homme. Département de Sociologie. Année Universitaire 2005 – 2006.

Pino N., Eliana. *Análisis de indicadores de sostenibilidad ambiental y urbana en las agendas 21 local y eco auditorias municipales. El caso de las regiones urbanas europeas*. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Cataluña. Barcelona. 2001.

Platón. *La República*. Editorial Andrómeda. ISBN 9507220941

PNUD. "Strategy Note on Governance for Human Development". *Indicadores de gobernabilidad. Guía del usuario*. 2ª edición. New York. 2000.

PNUMA. *Indicadores de CPS para países en desarrollo. Un marco de orientación*. N.U. Paris. 2008.

Prats i Català, Joan. "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". *Revista Instituciones y Desarrollo* Nº 14-15. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona. 2003. Págs. 239-269.

Prats i Català, Joan. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico". *Revista Instituciones y Desarrollo* Nº 10. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona. 2001. págs. 103-148

Programa Nacional de Estudios Ambientales Urbanos. *Resumen*. Bogotá. 1995.

Programme européen MCX. "Modélisation de la Complexité". *Association pour la Pensée Complexe*. Disponible en:
<http://www.mcxapc.org/static.php?file=lexique.htm&menuID=lexique>

Przeworski, A. "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts". *Constitutionalism and Democracy*. University of Cambridge. 1988. Págs. 59 – 81.

Psacharopoulos, George. *Educación para el desarrollo. Un análisis de opciones de inversión*. Banco Mundial. Tecnos. Madrid 1987.

Pulido, Noemí. *Evaluación transversal de políticas públicas. Gestión de la participación ciudadana*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "La Reinención de la Política y la Ciudadanía". Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona. 2001.

Puncel, Alfonso. "La urbanización y la gestión ambiental en América Latina". *Las Ciudades de América Latina: Problemas y Oportunidades*. Diputación de Valencia y Universidad de Valencia. Valencia. 1994. Págs. 9-23. ISBN: 84-370-1821-8.

Quintero, M^a Luisa. “Características fundamentales de las políticas ambientales: el riesgo y la incertidumbre”. *Revista Foro Económico*. Año X. N° 29. Mayo – Agosto de 2005. Pág. 107 - 120.

Quiroga, Rayén. “Estadísticas del medio ambiente en América Latina y el Caribe: avances y perspectivas.” *Serie Manuales*. N° 43. CEPAL. División de Estadística y Proyecciones Económicas. Santiago de Chile. 2005. Págs. 122. ISBN: 92-1-322745-0

Quiroga, Rayén. “Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas”. *Serie Manuales* N° 16. LC/L.1607-P/E. Santiago de Chile. 2001. Págs. 122. ISBN: 92-1-321911-3

Quiroga, Rayén. “Información y Participación en el Desarrollo de la Sustentabilidad de América Latina.” *La transición hacia el desarrollo sustentable: perspectivas desde América Latina y el Caribe* (Capítulo 5). México. 2007. Págs. 115 – 139. ISBN: 968-817-544-7.

------. *Curso-Taller Indicadores de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe*. CEPAL, SEMARNAT, INEGI y Asdi. Aguascalientes. México. Octubre 16 – 20 de 2006.

Ramírez, Bernardo. *La teoría de sistemas en el análisis del Estado*. Monografía. Universidad de Cartagena. Cartagena. 2002

Rebellato, José L. *La encrucijada de la ética. Neoliberalismo, conflicto Norte-Sur, liberación*. Montevideo. 1995. 236 pp. ISBN: 9974420245

Reich, Robert. *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*. Editorial Vergara. 1993. ISBN: 950-15-1305-X.

Ríos Leonardo, Ortiz M, y Álvarez Xavier. “Debates on sustainable development: towards a holistic view of reality”. *Environment, Development and Sustainability*. Vol. 7. N° 4. 2005. Págs. 501-518

Ríos Leonardo. “La emergencia cultural del desarrollo sostenible/ sostenibilidad”. *Ide@sostenible* N° 3. 2004.

Rivière d’Arc, Hélène. “Territoires urbains et société dans la globalisation. Une mise en perspective Brésil-France”. *Strates Matériaux pour la recherche en sciences sociales*. Numéro 9. 1996-97.

Roca J, Jordi. “El debate sobre el crecimiento económico desde la perspectiva de la sostenibilidad y la equidad”. *Capitalismo, desigualdades y degradación ambiental*. Editorial Icaria. 2001. ISBN: 84-7426-538-X

Rojas, Eduardo. *Los Desafíos de un Continente Urbano. La acción del BID en desarrollo urbano*. BID. Washington. 2004.

Rolnik Raquel. "La Planificación Urbana en las Ciudades de América Latina". *Las Ciudades de América Latina: Problemas y Oportunidades*. Diputación de Valencia y Universidad de Valencia. Valencia. 1994. Págs. 81-88. ISBN: 84-370-1821-8

Rolnik, Raquel. "São Paulo en el filo de la navaja." *Revista Abaco* N° 39. Disponible en: <http://revista-abaco.com/revista/39/articulos.htm>.

Roth, André-Noël. "Una introducción a la evaluación de las políticas públicas". *Fundamentos de Políticas Públicas*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2007. Págs. 123 - 139. ISBN: 9587018443

Roth, André-Noël. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá. 2007. Págs. 232. ISBN: 958-9136-15-X. Pág. 27.

Ruano. 2003. "La doble naturaleza técnica y política de la evaluación del rendimiento". *La evaluación de la acción de las políticas públicas*. Diaz de Santos. 2003. Págs. 33 - 46. ISBN: 84-7978-549-7. 2003.

Rubio A, Eduardo y Akizu A, Beatriz. "Desarrollo sostenible y globalización. Cuando el futuro influye sobre el presente". *Revista Lan Harremanak*. N° 12. Universidad del País Vasco. 2005. Págs. 185-214.

Rueda, Salvador. *Modelos e Indicadores para ciudades más sostenibles. Taller sobre Indicadores de Huella y Calidad Ambiental Urbana*. Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya y Agencia Europea de Medio Ambiente. 1999.

Sachs, Wolfgang. (editor). *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. PRATEC. Perú. 1996. Pág. 333

Sachs, Wolfgang. "Anatomía Política del Desarrollo Sostenible". *La Gallina de los Huevos de Oro. Un debate sobre el concepto de Desarrollo Sostenible*. Editorial Cerec. Bogotá D.C. 1996. Págs. 15 – 41.

Saenz, Orlando. *Gestión Ambiental Urbana*. Material fotocopiado para el curso de Gestión Ambiental. Pontificia Universidad Javeriana. Santafé de Bogotá, 1997.

Safa, Patricia. "Vida urbana, heterogeneidad cultural y desigualdades: el estudio en México de los sectores populares urbanos". *Revista Alteridades. No 3. Ideología, simbolismo y vida urbana*. UAM. Iztapalapa – México. 1992. Págs. 3 – 10.

Saldomando, Ángel. *Medir la gobernabilidad ¿Quimera o instrumento de trabajo sobre qué?*. 2002. Pág. 2. Disponible en: <http://www.cinco.org.ni/archive/38.pdf>

San Miguel, José L. "Edgar Morín: del universo complejo a la Realidad velada". *Revista Tendencias*. N° 21. Cátedra de ciencia, tecnología y religión. Universidad de comillas. 2007.

Santos Z, José. "Hacia una nueva gobernabilidad local en América Latina." *Memorias XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires- Argentina. 2008.

Santos, Boaventura de Sousa. *Towards a New Legal Common Sense*. Londres. 2002.

Santos, Milton. "Los espacios de la globalización". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*. N° 13. Ed. Comp. Madrid. 1993. Págs. 69-77

Sarabia, Ángel. *La teoría general de sistemas*. Isdefe. Madrid. 1.995. ISBN: 84-68338-01-9

Satterthwaite, D. *El Continente Urbano*. Madrid. 2002. ISSN: 1578-097X

Saura i Carulla, Carles. *Arquitectura y Medio Ambiente*. UPC. Barcelona. 2003. ISBN: 978-8483017180.

Secretaría de Gobierno de Bogotá. *La glocalización como respuesta a la globalización?* Bogotá. 13 de mayo de 2008.

Segato, Rita. "Identidades políticas y alteridades históricas. Una crítica a las certezas del pluralismo global". *Anuário antropológico* 97. Universidade de Brasília. Instituto de Ciências Sociais. Depto de Antropologia. Río de Janeiro. 1999

Segre, Roberto. *Arquitectura y Ciudad en América Latina. Centros y Bordes en las Urbes Difusas*. Río de Janeiro. 1998.

Sen, Amartya. "Democracy as a Universal Value". *Journal of Democracy* 10,3. 1999. Pág. 4 – 5. ISSN: 1045-5736.

Shepherd, Geofírey. "Administración pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma". *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. . BID. Washington D.C. 1999. Pág. 69 - 103. ISBN: 1-886938-64-4.

Sousa Santos, Boaventura de. *Globalización y Democracia*. Conferencia Central Foro Social Mundial Temático. Cartagena de Indias - Colombia. 16 de junio de 2003. Disponible en: <http://www.fsmt.org.co/ponencias2.htm?x=20509>

Souza Silva, José de. "Aprender inventando desde "lo local" o perecer imitando desde "lo global"". *Suplemento SEMANA*, diario ELTIEMPO de Piura del 16 de Enero de 2005. Disponible en: <http://www.geocities.com/luisginocchio>

- Stahel, Andri. "Complejidad y Ciencias Sociales". *Revista internacional de sostenibilidad, tecnología y humanismo*. N° 9. Cátedra UNESCO de Sostenibilidad de la UPC. Barcelona. 2007. ISSN: 1575-6688
- Stiglitz, Joseph. "Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy and Economic Advice". *Annual World Bank Conference on Development Economics*. World Bank. Washington, D.C. 1999. ISBN 0-8213-4321-1
- Stiglitz, Joseph. *Cómo hacer que funcione la globalización*. Taurus. México. 2006. Pág.32. ISBN: 958-704-479-7.
- Stiglitz, Joseph. *El Malestar en la Globalización*. Editorial Taurus. Primera edición en Colombia. Santafé de Bogotá. 2002. Pág. 308. ISBN: 958-704-010-4
- Strand, Roger. "Las ciencias ambientales: ¿multidisciplinarias o interdisciplinarias?". *Revista Ecotropía*. N° 6. Centro de Estudios Ambientales de la Universidad Autónoma de Barcelona. 2002.
- Subsecretaría de la Gestión Pública (SGP). *La Gestión Pública por objetivos y resultados: Una visión sistémica*. Oficina Nacional de la Innovación de Gestión, Dirección de Planeamiento y Reingeniería Organizacional. Buenos Aires. 2007. Pág. 67.
- Suk Kim, Pan. "Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno". *Gestión y Política Pública*. Vol. XVI. N° 002. Segundo semestre. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México D.F. 2007. Págs. 511-537.
- Sunkel Osvaldo. "La sostenibilidad del desarrollo vigente en América Latina". *El desafío de la Globalización en América Latina. Claves para una interpretación*. Ediciones Tarahumara. 2006. ISBN (13): 9789879020722.
- Sunkel, Osvaldo. "La sostenibilidad del desarrollo vigente en América Latina". *América Latina en el siglo XXI: de la esperanza a la equidad*. Fondo de Cultura Económica/Universidad de Guadalajara. México, DF. 1999. ISBN: 968-16-6153-2
- Tenzer, Nicolás. *La sociedad despolitizada*. Buenos Aires. 1992. ISBN: 8475097405
- The Economist Intelligence Unit. *Desafíos de las Megaciudades. Una perspectiva de los líderes y expertos*. GlobeScan y MRC McLean Hazel. 2008.
- Thoenig, Jean C. "Política pública y acción pública". *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. VI. N° 1. 1997.
- Thompson, Warren S. "Population". *American Sociological Review* 34(6). 1929. Págs. 959-975.

- Tibán, Lourdes. "El concepto del desarrollo sustentable y los pueblos indígenas". *Boletín del Instituto Científico de Culturas Indígenas ICCI*. N°18. Año 2. 2000
- Tokman, Víctor. "Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo". *Revista de la CEPAL*. N° 81. Diciembre 2003.
- Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela. *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafíos*. Universidad de Chile. Instituto de Asuntos Públicos. 2002. Págs. 475. ISBN: 9562824993
- Tomassini, Luciano. *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*. Editorial Bid. Santiago de Chile. 1992.
- Torres C, Guillermo. *Civilización, Ruralidad y Ambiente*. Universidad Autónoma de Chapingo, Departamento de Sociología Rural. Plaza y Valdés. México. 2003. Pág. 222. ISBN: 970-722-157-7.
- Touraine, Alain. *El regreso del actor*. Buenos Aires. 1987
- Trivelli, Pablo. *El Desarrollo sostenible y las metrópolis latinoamericanas*. Ponencia. Colegio de México. México D.F. 1995.
- UNFPA. *El Estado de la Población Mundial 1996. Un paisaje en transformación: La población, el desarrollo y el futuro urbano*. N U. Nueva York. 1996.
- UNFPA. *El Estado de la Población Mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*. N U. Nueva York. 2007.
- UN-HABITAT. "Ciudades del mundo: Estado actual y perspectivas futuras". *Revista GLOBALhoy*. Naciones Unidas. 2007.
- United Nations. *Indicators of sustainable development: Guidelines and methodologies*. Second Edition. New York. 2001.
- URB-AL, Diputació Barcelona y Municipio de Valparaíso. "Conferencia sobre partenariado local Unión Europea – América Latina". *Documento Base*. Valparaíso. 2004. Pág. 24
- URB-AL. Málaga. *Documento Base Red 6 URB-AL sobre Medio Ambiente Urbano*. Málaga. 2001
- Uvalle, Ricardo. "Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado." *Memorias XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Ciudad de Guatemala. 7 - 10 Noviembre. 2006.
- Vallaey, François. "Enseñar la ética y el desarrollo en la universidad en la era planetaria". *La Agenda ética pendiente de América Latina*. Buenos Aires. 2005. Págs. 357 – 361. ISBN: 9789505576500.

Vallaeys, François. “Ética de tercera generación (Cuarta parte)”. *Blog de Ética RUS*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Noviembre, 2006.

Vallaeys, François. “Ética de tercera generación (Quinta parte)”. *Blog de Ética RUS*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Enero, 2007.

----- . “Ética de tercera generación (Tercera parte)”. *Blog de Ética RUS*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Octubre, 2006.

----- . Ética de tercera generación (Primera parte). En *Blog de Ética RUS*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Septiembre, 2006.

Vargas, Alejo. “Políticas Públicas, Gobernanza y Globalización”. *Fundamentos de Políticas Públicas*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2007. Págs. 7 – 34. ISBN: 958 – 701 – 844 - 3

Vargas, Alejo. *El Estado y las políticas públicas*. Almudena Editores. Bogotá. 2001. Pág. 57

Vargas, Alejo. *et.al. Fundamentos de Políticas Públicas*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2007. ISBN: 958 – 701 – 844 - 3

Vargas, José. “Hacia un nuevo diseño de gobernabilidad glocal postnacional”. *Politika. Revista de ciencias sociales*. Universidad del País Vasco. No 1. Bilbao. 2005. Págs. 79 - 97. ISSN: 1885-9488.

Vargas, José. “Transformación de la gobernabilidad económica global. Problemas del Desarrollo”. *Revista Latinoamericana de economía*. Vol. 36 N° 142. Julio – septiembre 2005. Pág. 91.

Vatn A. “Rationality, Institutions and Environmental Policy”. *Ecological Economics* 55 (2). 2005. Págs. 203– 217.

Vatn A. *Institutions and the Environment*. Edward Elgar. Cheltenham UK. 2005. Págs. 496. ISBN: 978-1- 84376-100- 6

Veeduría Distrital. “Indicadores: una herramienta para el control social”. *Serie guías para el control social*. Bogotá D.C. 2005. Pág. 7. ISBN: 958-9405-31-2.

Velásquez, Luz Estella. “Conceptos e indicadores guía para el diseño del sistema de indicadores socio-ambientales para Bogotá D.C.”. *Serie Estudios y Perspectivas*. N° 3. CEPAL/PNUD. Bogotá. 2004. Pág. 67

Verdesoto, Luis. “Políticas públicas de estímulo al control social de la gestión pública: dimensiones conceptuales”. *Colección Sociedad Civil*. Vol. 13. BID – INTEC. Santo Domingo. 2002. Pág. 29. ISBN: 9993425265.

Verdesoto, Luis. *El control social de la gestión pública: lineamientos de una política de participación social*. Editorial Abya Yala. Quito. 2000. ISBN: 9978046348. Pág. 64

Vilches, A. y Gil, D. *Construyamos un futuro sostenible. Diálogos de supervivencia*. Cambridge University Press. Capítulo 2. Madrid. 2003.
Wilches, Gustavo. *¿Y qué es eso de desarrollo sostenible?* Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 1993.

Williams M, Jhon. "Cambio urbano y evolución discursiva en el análisis de la ciudad latinoamericana: De la dependencia a la globalización." *Serie Trabajos en Geografía*. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia. Primera Edición. Bogotá. 2006. ISBN: 958-8063-37-X.

Winchester, Lucy. "Desafíos para el desarrollo sostenible de las ciudades en América Latina y El Caribe". *Revista Eure*. Vol. 32. No 96. Santiago de Chile. 2006. Págs. 7 – 25. ISSN 0250 - 7161

Wirth, Louis. *El Urbanismo como modo de vida*. Buenos Aires, 1968.

World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology (COMEST). *The Precautionary Principle*. UNESCO. Paris. 2005

Young, Oran. *The institutional dimensions of environmental change. Fit, interplay and scale*. MIT Press. Cambridge Massachusetts. 2002. Págs. 244 . ISBN 0-262-74024-9.

Zamitiz, Héctor. "Origen y desarrollo de la ciencia política: Temas y problemas". *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*. Año 6. No 20. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. 1999. Págs. 85 – 122. ISSN: 1405-1435.

Zárate, Martín A. *El espacio interior de la ciudad*. Editorial Síntesis. Madrid. 1991. ISBN 84-7738-116-X.

Ziccardi Alicia. "Introducción al debate sobre: "El papel de los gobiernos locales en las políticas socioeconómicas". *Urbared*. Disponible en: [www.urbared.ungs.edu.ar/ download/documentos/intro%20AZ.doc](http://www.urbared.ungs.edu.ar/download/documentos/intro%20AZ.doc).

12.2 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Acosta, Alberto. *et. al. Identidad nacional y globalización*. FLACSO – ILDIS – Instituto de Altos Estudios Nacionales. Quito. 1993. ISBN: 9978-94-107-X

Aguiar, Fernando. *Teoría de la decisión e incertidumbre: modelos normativos y descriptivos*. EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales. N° 8. 2004.

Ammons, David. "Medidas de desempeño en los gobiernos estatales y locales". *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. BID. Washington D.C. 1999. Pág. 367 - 391. ISBN: 1-886938-64-4.

Ángel, A. y Velásquez, Luz. *Ambiente urbano como sistema urbano*. Monografía, material de apoyo para el curso Gestión del desarrollo urbano. Universidad Javeriana. Bogotá. 1997.

Armijos, Ana L. "Identidad Nacional y Globalización". *Identidad Nacional y Globalización*. Edición: ILDIS, IAEN, FLACSO. Primera edición. Ecuador. 1997. ISBN: 9978-94-107-X.

Arndt H. W. "Economic Development: A Semantic History". *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 29, (3), 1981. Págs. 457-466

Aromando, J. (Compilador). *El desafío de la Globalización en América Latina. Claves para una interpretación*. Jorge Baudino Ediciones Tarahumara. 2006. ISBN (13): 9789879020722.

Barbosa, Octavio. *Los Indicadores de gestión y su Contexto*. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá. 2001.

Basso, Mario. *et.al. (Comp). Antología de sociología urbana*. UNAM. Mexico. 1988

Beck, Ulrich. "Retorno a la teoría de la Sociedad del Riesgo." *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. Nº 30. 2000. ISSN 0212-942.

Beltrán, Jesús. *Indicadores de Gestión: Herramientas para lograr la Competitividad*. 3R Editores, segunda edición, Bogotá, 1999.

Ben attar, D. *Glocalization: Research Study and Policy Recommendations*. Roma, CERFE in cooperation with the Glocal Forum and the Think Tank on Glocalization. 2003.

Bermejo. "Economía sostenible, principios, conceptos e instrumentos." *Colección Serie General*, Nº 8. Bilbao. Bakeaz, País Vasco. 2001. ISBN: 84-88949-41-3.

Bloom, David y Khanna Tarun. "La revolución urbana." *Revista Finanzas & Desarrollo – Las ciudades en marcha*. Vol. 44, Nº3. FMI. Septiembre. 2007. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2007/09/pdf/bloom.pdf>

Bodemer, Klaus. "Entre la globalización, la fragmentación y el renacimiento. Las ciudades latinoamericanas a principios del siglo XXI. Presentación". *Revista Iberoamericana*. Nº 11. 2003

Bodemer, Klaus. "Entre la globalización, la fragmentación y el renacimiento. Las ciudades latinoamericanas a principios del siglo XXI." *Revista Iberoamericana*. N° 11. 2003.

Bolay, Juan-Claude, Costa, Eliana y Echeverria, Andrés. "Pauvreté Urbaine: Des stratégies communautaires pour faire face à "la fatalité d'être pauvre". " *Cahier de la Coopération* N° 5. *La pauvreté urbaine: Un défi mondial*. École Polytechnique Fédérale de Lausanne. Lausanne. Diciembre de 2007.

Bonil, J; Sanmartí, N; Tomás, C y Pujol, R. "Un nuevo marco para orientar respuestas a las dinámicas sociales: el paradigma de la complejidad". *Investigación en la escuela*. N° 53. Grupo Complex. Departamento de Didáctica de la Matemática y las Ciencias Experimentales de la Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona. 2004.

Borja, J. y Castells, M. *Local y Global: La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*. Masris, Grupo Santillana de Ediciones. 1998.

Bougnoux, Daniel; Le Moigne, Jean-Louis y Proulx, Serge. *Arguments pour une méthode* (Autour d'Edgar Morín). Colloque de Cerisy. Editions du Seuil. Paris. 1990.

Bustelo, María. "¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación?" *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Díaz de Santos. 2003. Págs. 13 - 32. ISBN: 84-7978-549-7.

Carolan, Michael. "Democratizing Knowledge Sustainable and Conventional Agricultural Field Days as Divergent Democratic Forms". *Science, Technology & Human Values*. Vol. 33. No. 4. Págs. 508-528 DOI: 10.1177/0162243907306698.

Castillo, Moisés (Coord). *La administración pública de México: contexto de su modernización*. Universidad Nacional Autónoma de México – PUEC. México D.F. 1998. ISBN: 968-36-6873-9

Carrión, Fernando. "La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa". *QUÓRUM*. Revista de pensamiento Iberoamericano. N° 8-9. Universidad de Alcalá. Alcalá. 2004. Págs. 19 – 33. ISSN 1575-4227.

Ceceña, Ana Esther y Sader, Emir (comps.). *La Guerra Infinita: Hegemonía y terror mundial*. CLACSO. Buenos Aires. 2002. ISBN 950-9231-70-3.

CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2007-2008. Política macroeconómica y volatilidad*. Naciones Unidas. Santiago de Chile. Agosto 2008. ISSN electrónico: 1681-0392.

CEPAL. Seminario regional. *Las oficinas nacionales de estadística frente a los objetivos de desarrollo del milenio: una nueva evaluación*. Santiago de Chile. Noviembre 9 y 10. 2006.

Christensen, Tom y Laegreid, Per. "Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos". *Gestión y Política Pública*. Vol. XVI. N° 002. Segundo semestre. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México D.F. 2007.

CLAD. *VI Conferencia iberoamericana de ministros de administración pública y reforma del estado*. Punto 6. San José, Costa Rica. 8 y 9 de julio de 2004.

Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. *Indicadores regionales de desarrollo sustentable*. Doc N° 7. Chile. 1998

Contreras, Carlos (Coord). *América Latina en el siglo XXI: de la esperanza a la equidad*. Fondo de Cultura Económica/Universidad de Guadalajara. México, DF. 1999. ISBN: 968-16-6153-2.

Córdoba, Adriana. *Entre planeación y gestión gubernamental: Recontextualización*. Trabajos de grado CIDER. Universidad de los Andes. Bogotá. 2003. ISBN: 958-695-084-0.

Coscolluela, Luis (Director). *Comentarios a la Legislación Ambiental de la Comunidad de Madrid*. FIDA, El Consultor y Ecoiuris. Madrid. 2003. ISBN: 84-9725-465-1

Crozier, Michel. *Como reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. FCE. México. ISBN:9681637305. 1992

Crozier, Michel. *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. FCE. México. 1992. ISBN: 9681632796.

Cunill, Nuria. "Retos de las reformas de segunda generación ¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la Administración Pública?" *Nueva Sociedad*. No. 160. Caracas. 1999.

DAFP. *Guía para el Diseño de un Sistema de Evaluación y Control de Gestión*. Bogotá, marzo de 2002.

Daly, H.E. (Ed.), *Toward a Steady-state Economy*. W.H. Freeman and Company, San Francisco, 1973.

Daly, H.E. "Introduction to the steady-state economy". *Toward a Steady-state Economy*. W.H. Freeman and Company, San Francisco, 1973.

Daly, H.E. *Steady-state Economics. The Economics of Biophysical Equilibrium and Moral Growth*. W.H. Freeman and Company, San Francisco. 1977.

De Marchi, Bruna y Funtowicz, Silvio. "La gobernabilidad del riesgo en la Unión Europea". *Gobernar los riesgos. Ciencia y valores en la sociedad del riesgo*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). 2004. ISBN: 84-9742-366-6.

Diccionario de filosofía contemporánea. Ediciones Sígueme. Salamanca. 1976.

Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua
Diputación Barcelona y Municipio de Valparaíso. *Conferencia sobre
partenariado local Unión Europea – América Latina*. Documento Base.
Valparaíso. 2004.

Dubois, A, Millán, J.L. y Roca, J. (coord.). *Capitalismo, desigualdades y
degradación ambiental*. Editorial Icaria. 2001. ISBN: 84-7426-538-X.
ECOFONDO. *La Gallina de los Huevos de Oro*. Un debate sobre el concepto
de Desarrollo Sostenible-. Editorial Cerec. Bogotá D.C. 1996.

Égido, Iván. *La Protección territorial como fundamento ecológico en los
territorios indígenas del trópico de Cochabamba*. Cochabamba. 2003.

Elster, Jon y Slagstad, Rune *Constitucionalismo y Democracia*. FCE. México.
1999. ISBN: 9681649273.

Escobar, Arturo. “Desarrollo Sostenible Diálogos de Discursos” *Integración y
Equidad: Democracia, Desarrollo y Política Social*. Viva la Ciudadanía. Bogotá.
1994.

Escobar, Luis A. *Valoración económica de la calidad ambiental Urbana desde
una perspectiva geográfica*. Tesis doctoral. Universidad Alcalá: Facultad de
ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Fundamentos de
Economía e Historia Económica. Alcalá de Henares. 2006.

Fals borda, Orlando. *La globalización y nosotros los del sur*. Conferencia Foro
Social Mundial Temático. Cartagena de Indias - Colombia. 16 de junio de 2003.
Disponibile en: <http://www.fsmt.org.co/ponencias2.htm?x=20509>

Fernández S, Yolanda; Fernández F, José y Rodríguez, Alicia. *Modernización
de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas*. En: Pecunia.
Nº 6. México. 2008. Págs. 75 – 105.

Ferraro, Agustín E. *Reinventando el Estado: por una administración pública
democrática y profesional en Iberoamérica*. Instituto Nacional de Administración
Pública. 1ª ed. Madrid. 2009. ISBN: 978-84-7351-282-4.

Funtowicz, S y De Marchi B. *Ciencia posnormal, complejidad reflexiva y
sustentabilidad. La complejidad ambiental*. PNUMA. Siglo XXI. México. 2000.

Funtowicz, Silvio y Ravetz, Jerome. “Risk management as a postnormal
science”. *Risk Analysis*. Nº 12. Issue 1. 1992.

Funtowicz, Silvio y Ravetz, Jerome. “Science for the post-normal age”. *Futures*
Nº 25. Issue 7. 1993.

Funtowicz, Silvio y Ravetz, Jerome. *Chernobyl's message*. En: Nature 321.
Issue 6071. 1986.

------. *Post normal science. Environmental policy under conditions of complexity*. Disponible en: www.nusap.net

------. *The emergence of Post-Normal Science*. En : Workshop on Ecological physical chemistry. 1991.

------. *Three types of risk assessment: a methodological analysis*. En: Environmental impact assessment, technology assessment, and risk analysis. Proc., Les Arcs. N° 1983. 1985.

------. *Uncertainty and Quality in Science for Policy*. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht, NL. 1990.

Gallopín, G; Funtowicz, S; O'Connor, M; Ravetz, J. *Science for the twenty-first century: From social contract to the scientific core*. En: International Social Science Journal N° 53. Issue 168. 2001.

García B, Juan. "Sobre el concepto de ruralidad: crisis y renacimiento rural". *Revista Política y sociedad*. N° 8. 1991. Págs. 87-94. ISSN 1130-8001.

García, J. Eduardo. "Complejidad y construcción del conocimiento". *Revista Enseñanza de las ciencias*. Número extra. VII Congreso internacional sobre investigación en la didáctica de las ciencias. 2005.

García, Rolando. *Sistemas Complejos*. Gedisa. Barcelona. 2006. ISBN: 978-84-9784-164-1

Genro, Tarso. *El futuro de las ciudades en el nuevo orden internacional*. 2002. Disponible en: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/EI%20futuro%20de%20las%20ciudades%20en%20el%20nuevo%20orden%20internacional.pdf>

Georgescu-roegen, N. "The entropy law and the economic problem". *Toward a Steady-state Economy*. W.H. Freeman and Company, San Francisco, 1973.

Gestel, Nicolette y vanTeelken, Christine. "Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: institucionalismo y nueva gestión política". *Gestión y Política Pública* XIII. 2004.

Guttman, Edith *et al.* "Diseño de un sistema de indicadores socio ambientales para el Distrito Capital de Bogotá". *Serie Estudios y Perspectivas*. N° 3. CEPAL/PNUD. Proyecto evaluación social de la gestión ambiental. Bogotá. 2004.

Herrán, Carlos. "Cultura y modernización en los sectores populares urbanos". *Intersecciones en Antropología*. No.1. Dic 2000. Págs. 79 – 85. ISSN 1850-373X.

Herrero Mitjans, Saturnino. *La comunicación incomunicada*. 2005. ISBN: 950-9445-13-4

- Instituto de Estadística de Andalucía. *Estadística y Medio Ambiente*. Sevilla. 2000.
- Institut Català de Cooperació Iberoamericana y Institut D'Estudis Territorials. "El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina". *Actas del Seminario Internacional*. Barcelona. Junio 4-6 de 2002.
- Instituto Internacional de Gobernabilidad. *Instituciones y Desarrollo* N° 12 -13. Desarrollo institucional para una gobernabilidad democrática. Generalitat de Catalunya – PNUD. Barcelona. 2002. ISSN: 1560-5264
- Jacanamijoy, Antonio. *La Protección territorial como fundamento ecológico en los territorios indígenas del trópico de Cochabamba*. Cochabamba. 2003.
- Jacobi, Pedro. "Causas recientes del crecimiento urbano actual de América Latina y las tendencias de corto plazo". *Las Ciudades de América Latina: Problemas y Oportunidades*. Diputación de Valencia y Universidad de Valencia. Valencia. 1994. Págs. 73 - 80. ISBN: 84-370-1821-8
- Janssen, P. *et.al.* "A guidance for assessing and communicating uncertainties". *Water Science and Technology* N° 52. Issue 6. 2005.
- Jarrett, H. (Ed.). *Environmental Quality in a Growing Economy*. John Hopkins Press. Baltimore. 1966.
- Köhn, J. *Coping with uncertainty. Capacity and institutions building for sustainability policies*, Tesis Post-Doctoral, Bremen. 1997.
- Latouche, Serge. *Sobrevivir al desarrollo*. Icaria. Barcelona. 2004. ISBN: 978-84-7426-426-5
- Leff, Enrique. *et. al.* (Compilador). *La transición hacia el desarrollo sustentable: perspectivas desde América Latina y el Caribe*. México. 2007. ISBN: 968-817-544-7.
- Leff, Enrique. *et. al.* "Más allá del desarrollo sostenible: la construcción de una racionalidad ambiental para la sustentabilidad: una visión desde América Latina". *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*. Capítulo 22. PNUMA, SEMARNAT, INE. México D. F. 2002.
- Leff, Enrique. "Límites y desafíos de la dominación hegemónica. La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: Economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza". *La Guerra Infinita: Hegemonía y terror mundial*. CLACSO. Buenos Aires. 2002. ISBN 950-9231-70-3.
- Leff, Enrique. *Complejidad, racionalidad ambiental y diálogo de saberes*. 2006. Ponencia presentada en el I Congreso internacional interdisciplinar de

participación, animación e intervención socioeducativa. Barcelona. Noviembre 2005.

Lezama, José L. *La construcción social y política del medio ambiente*. El Colegio de México. México D.F. 2004. ISBN: 968-12-1153-7

Lezama, José L. *Medio ambiente, sociedad y gobierno: la cuestión institucional*. El Colegio de México. México D.F. 2006. ISBN: 968-12-1185-5

Lieberherr, Françoise. "12 puntos estratégicos del desarrollo urbano". *Boletín Urbanews*. N° 9. Dirección del Desarrollo y de la Cooperación. Suiza. 2004.

Linck, Thierry. *El campo en la ciudad: reflexiones en torno a las ruralidades emergentes*. Pontificia Universidad Javeriana. Seminario Internacional, Bogotá, Colombia. Agosto de 2000.

Liu, B. "Quality of life: concept, measure and results". *The American Journal of Economics and Sociology*. Vol. 34. N°. 1. 1975.

Macgill, S. y Funtowicz, S. *The 'pedigree' of radiation estimates: an exploratory analysis in the context of exposures of young people in Seascale as a result of Sellafield discharges*. Working Paper - University of Leeds, School of Geography 483. 1987.

Macgill, S; Ravetz, J y Funtowicz, S. "Scientific reassurance as public policy - the logic of the Black Report". *Working Paper - University of Leeds, School of Geography* 448. 1985.

Martos, Denes. *El riesgo político. Cómo analizar y evaluar los riesgos políticos*. Buenos Aires. Febrero 2001.

Mato, Daniel (coord.). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela. Caracas. 2005.

Maturana, Humberto. *Emociones y lenguaje en educación y política*. 10ª Edición. Santiago de Chile. 2001. ISBN: 956-201-087-1.

Matus, Carlos. *Planificación de situaciones*. Fondo de cultura económica. México. 1980. ISBN: 968-16-0366-4.

Mayorga, René. *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Nueva Sociedad. Caracas. 1992.

Mela, Antonio. "Ciudad, Comunicación, Formas de Racionalidad". *Revista Diálogos de la comunicación*. N°. 23. Editores Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social, FELAFACS. 1989. ISSN 1813-9248.

Mendoza Mayordomo, Xavier. "Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa". *Ekonomiaz*. Revista Vasca de Economía. N° 26. 2000. Págs. 44 – 65.

Milton, Santos. *Metrópole Corporativa Fragmentada: o caso de São Paulo*. Secretaria de Estado da Cultura, São Paulo. 1990.

Molas Batllori, Isidre. "La ciudad y la ciudadanía democrática. Una perspectiva política". *La Ciudad Educadora*. Barcelona. 1990.

Mondragón, Jaione. "La evaluación de los programas públicos: objeto, contenido y aplicación de diferentes instrumentos para la evaluación". *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Diaz de Santos. 2003. Págs. 3 -12. ISBN: 84-7978-549-7

Montiel, Luis Enrique. *Globalización, democracia y gobernanza global: Perspectiva Latinoamericana*. Ponencia presentada en el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y buen gobierno. Madrid. Septiembre 21-23 de 2005.

Mora G, José P. "Globalización y "glocalización" frente al debate Postmoderno". *Revista Dikaiosyne*. Año VIII. N° 14 enero – junio. 2005. ISSN: 1316-7939. En: http://oai.saber.ula.ve/cgiwin/be_alex.exe?Acceso=T016300002415/6&Nombrebd=Saber

Morín, Edgar. *El Método*. La naturaleza de la naturaleza. Volumen 1, Ed. Cátedra. Madrid. 1986. ISBN: 9788437602677.

Morín, Edgar. *Science avec conscience*. Editions du Seuil. Paris. 1990.

Morín, Edgar. Transcripción de la conferencia plenaria "ética y globalización". Conferencia dictada en el marco del Seminario Internacional "Los Desafíos Éticos del Desarrollo", Buenos Aires, 5 y 6 de septiembre de 2002.

Muller, Pierre y Surel, Yves. *L'analyse des politiques publiques*. Paris. 1998.

Muller, Pierre. *Las políticas públicas*. 2ª Edición. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2006. ISBN: 978-958-710-059-X.

Nieto, Alejandro. *El desgobierno de lo público*. Ariel. Barcelona. 2007. ISBN: 978-84-344-5356-2

Nina, Esteban. *Metodologías aplicadas en la evaluación de políticas y programas sociales de Colombia*. 2006.

Offner, Jean-Marc y Pourchez, Carole. "La ville durable. Perspectives françaises et européennes". *Problèmes politiques et sociaux* N° 933. La documentation Française. Paris. 2007. ISSN: 0015-9743

Oliva i Casas, Joseph. "Ciudad o asentamiento humano? Ciudad pública vs. Ciudad doméstica". *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. Vol. VII, Nº 392, 15 de agosto de 2002. ISSN: 1138-9796.

Ortegon, Edgar. *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Universidad de Alcalá. Bogotá. 2008. ISBN: 978-958-698-240-5

Osorio, Juan Carlos. *Introducción al pensamiento complejo*. Universidad del Valle. Cali. 2007. ISBN: 958-670-635-3

Petersen, Arthur. *The Precautionary Principle, Knowledge Uncertainty, and Environmental Assessment. Workshop Knowledge Uncertainty*. Erasmus University Rotterdam. 30-31 October 2002. Disponible en: <http://www.nusap.net/download.php?op=MostPopular>

Petersen, P; Janssen, J; van der Sluijs, Risbey y Ravetz, J. "RIVM/MNP Guidance for Uncertainty Assessment and Communication: Mini-Checklist & Quickscan Questionnaire". *Series*. Volumen 1. ISBN 90-6960-104-4. 2003.

Pizarro, Narciso. "El sujeto y los valores: La sociología de la acción de Alain Touraine". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas REIS*. Nº 5. 1979. ISSN: 02105233.

Prats i Catalá Joan. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico". *Revista Instituciones y Desarrollo*. Vol. 10. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona. 2001.

Prats i Catalá Joan. *La Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Congreso Internacional del CLAD de 1997. Venezuela.

Prats i Català, Joan. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Editorial: Instituto Nacional de Administración Pública 1ª ed. Madrid. ISBN: 978-84-7351-169-8. 2005.

Prefeitura da Cidade de São Paulo. *Projeto ambientes verdes e saudáveis*. São Paulo. 2007

Puncel Chornet, Alfonso. "La urbanización y la gestión municipal en América Latina". *Las Ciudades de América Latina: Problemas y Oportunidades*. Diputación de Valencia y Universidad de Valencia. Valencia. 1994. Págs. 9-23. ISBN: 84-370-1821-8

Rébora, Alberto. *¿Hacia un nuevo paradigma de la planificación de los asentamientos humanos?* PUEC – Ciudad de México – El Colegio Mexiquense. México. 2000. ISBN: 970-701-059-2

Redfield, Robert y Milton B. Singer. "El papel cultural de las ciudades". *Antología de sociología urbana*. UNAM. Mexico. 1988

Redfield, Robert. "La sociedad folk". *Revista Mexicana de Sociología*. Año IV. Vol. IV, No 4. UNAM. México. 1947.

Reyes Galindo, Rafael. *Introducción general al pensamiento complejo desde los planteamientos de Edgar Morín*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Disponible en:
<http://www.javeriana.edu.co/cua/apel/Introducci%F3n%20al%20Pensamiento%20Complejo.pdf>

Rivera, José Javier. "Instrumentos para la política cultural y el desarrollo sostenible: el IAPH y otros centros de patrimonio en España". *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*. Año nº 9. Nº 37. 2001. ISSN 1136-1867.

Robertson, Roland. "Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad". *Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización*. Madrid. 2003. ISBN 84-8164-625-3.

Rodríguez, Jesús. "Construcción de dos conceptos posnormales para la gestión metropolitana del Valle de México: incertidumbre y conflicto". *Revista Estudios demográficos y urbanos*. Vol. 21. Nº. 2 (62). México. 2005.

Roth D, André-Noël. "Teorías y Marcos de Análisis para las Políticas Públicas." *Fundamentos de Políticas Públicas*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2007. Págs. 57 - 78. ISBN: 9587018443.

Roth D, André-Noël. *El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos: ¿una discusión irrelevante para América Latina?* Ponencia presentada en el I Congreso de Ciencia política. Universidad de los Andes. Bogotá. Octubre 2008.

Sabatier, Paula y Mazmanian, Daniel. *La implementación de la política pública: un marco de análisis*. Material de clase en la Mestratge en gestió pública (19ª edición). Mòdul: Gestió i Anàlisi de Polítiques Públiques. Tema 4. Implementació de polítiques. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona. 2007.

Salazar V, Carlos. *Las políticas públicas*. Santafé de Bogotá: Javegraf, 1999. ISBN: 958-9176-65-8.

Saldomando, Ángel. *La cooperación en gobernabilidad*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Chile. 2003. Disponible en:
<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=227>

Sánchez, Álvaro (Ed.). *Ciudades, medioambiente y sostenibilidad*. ArCiBel. 2007. ISBN: 978-84-935747-3-4.

Santos, Boaventura de Sousa. *Globalización y Democracia*. Conferencia Central Foro Social Mundial Temático. Cartagena de Indias - Colombia. 16 de junio de 2003. Disponible en: <http://www.fsmt.org.co/ponencias2.htm?x=20509>

Schedler, Andreas. “¿Qué es la rendición de cuentas?”. *Cuadernos de transparencia* N° 3. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. 2004. ISBN: 968-5954-03-8

Schteingart, Martha y Salazar, Clara. *Expansion urbana, sociedad y ambiente*. El Colegio de México. México D.F. 2005. ISBN: 968-12-1175-8

Sorokin, Pitirim A; Carlo Zimmerman y Galpin, Charles J. “Tendencia na Sociología Rural. Deferencias fundamentais entre o mundo rural e o urbano.” *Introdução Crítica a Sociología Rural*. Hucitec. São Paulo. 1981

Spangenberg, Joachim. “Environmental space and the prism of sustainability: frameworks for indicators measuring sustainable development.” *Ecological Indicators*. Vol. 2. Issue 3. 2002. Págs. 295 - 309

Spangenberg, Joachim. “Institutional sustainability indicators: an analysis of the institutions in Agenda 21 and a draft set of indicators for monitoring their effectivity.” *Journal Sustainable Development*. Vol. 10. Issue 2. 2002. Págs. 103 - 115

Spangenberg, Joachim; Pfahl, Stefanie y Deller Kerstin. “Towards indicators for institutional sustainability: lessons from an analysis of Agenda 21.” *Ecological Indicators*. Vol. 2. Issues 1-2. 2002. Págs. 61 - 77

Teelken, Christine y van Gestel, Nicolette. “Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: Institucionalismo y nueva gestión política.” *Gestión y Política Pública*. Vol. XIII. N° 002. Segundo semestre. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México D.F. 2004. Págs. 427 – 467.

Torres Carrasco, Maritza. *La Dimensión Ambiental: un reto para la educación del año 2000*. Ministerio de Educación Nacional. Santafé de Bogotá, 1994.

Valentin, Anke y Spangenberg, Joachim. *Indicators for sustainable communities*.

Wuppertal Institute. 1999. En:
<http://www.wupperinst.org/Sites/publications.html>.

Vallaes, François. “Ética de tercera generación (Segunda parte)”. *Blog de Ética RUS*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Octubre, 2006. Disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/item/5154>

Vega, Leonel. *Hacia la Sostenibilidad Ambiental del Desarrollo*. Universidad Nacional. Bogotá. 2007. ISBN: 958-648-403-3

Velásquez, Luz S. *Sostenibilidad Urbana en América Latina*. Manizales. 2005. ISBN: 958-97832-0-1

Villoro, Luis. *Los grandes momentos del indigenismo en México*. Fondo de cultura económica. México. 1996. ISBN: 9681644514.

Walton, J. "La economía nacional y la urbanización periférica". *Ciudades y Sistemas Urbanos*. N°. 10. CLACSO, Biblioteca de Ciencias Sociales. Buenos Aires. 1984

Ziccardi, Alicia (Coord). *Planeación participativa en el espacio local*.

Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. 2003. ISBN: 970-32-0566-6

Zidek, James. "(Post-normal) statistical science". *Journal of the Royal Statistical Society*. Series A. Volume N° 169. Issue 1. 2005.

12.3 WEBBLOGRAFIA

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cecena/leff.pdf>

"La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza", capítulo del libro "*La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial*" del autor Enrique Leff.

http://bilbaoglocal.org/politika_rcs/bi/cas/politika.org.es_n1_vargas.pdf

Artículo "*Hacia un nuevo diseño de gobernabilidad glocal postnacional*" del autor José Gpe. Vargas incluido en el No. 1 de la revista de Ciencias Sociales POLITIKA del año 2005.

http://bilbaoglocal.org/politika_rcs/bi/cas/politika.org.es_n1_verger_llistar.pdf

La revista de Ciencias Sociales POLITIKA en su No. 1 del año 2005 incluye el artículo "*La jerarquía global-local en el sistema de estratificación mundial. Nuevas estrategias ante nuevos escenarios*" de los autores Antoni Verger y David Llistar.

http://bilbaoglocal.org/politika_rcs/bi/cas/politika.org.es_n2_concepcion.pdf

Luis Enrique Concepcion Montiel figura como autor del artículo "*Globalización, democracia y gobernanza global: perspectiva latinoamericana*" publicado en la revista de Ciencias Sociales POLITIKA en su No. 2 del año 2006.

<http://blog.pucp.edu.pe/item/5154>

Este Blog incluido en los enlaces de la Pontificia Universidad Católica del Perú establece la disponibilidad de diversos documentos en el área de la ética aplicada, en este caso con el título "*Ética de tercera generación*".

http://college-heraclite.ifrance.com/documents/r_actuels/em_reforme.htm

(Sin fecha de última revisión)

En esta página se encuentra un texto realizado por el autor Edgar Morín bajo el nombre original de "*Pour une réforme de la pensée*", publicado en la página web de L'Institut HERACLITE.

http://cooperation.epfl.ch/webdav/site/cooperation/shared/publications/urbanews/UrbaNews_14_fr.pdf

Este documento ofrece la publicación UrbaNews No. 14 de Mayo de 2007 con el artículo de interés “*Forum Urbain Mondial. Notre avenir avec des villes durables*”, en el que además se incluye la columna editorial del autor Françoise Lieberherr.

http://cv.uoc.edu/~04_999_01_u07/percepcions/perc29d.html

Artículo sobre arquitectura y urbanismo desde la cultura Romana atendiendo a las transformaciones que se presentaron en las ciudades medievales. Este documento se encuentra publicado en la página web de la Universitat Oberta de Catalunya.

<http://developpementdurable.revues.org/index1523.html>

Esta página dedicada a la revisión en formato electrónico “Développement Durable et Territoires” muestra el artículo publicado por el autor Jacques Theys llamado “*La Gouvernance, entre innovation et impuissance. Le cas de l’environnement*”.

<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2180716>

El enlace proporciona el resumen del artículo “*La globalización: ¿un concepto elusivo?*” de autor Hugo Fazio Vengoa, además del documento completo en formato PDF. Este artículo fue publicado en la revista Historia Crítica No. 23 del año 2003.

<http://firgoa.usc.es/drupal/node/3589>

El espacio comunitario de la página de la Universidad de Santiago de Compostela muestra en este artículo, llamado “*En Bogotá con Eduardo Galeano*” en el cual el autor comparte una entrevista realizada al autor Eduardo Galeano.

<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n24/ajnar.html>

En la publicación Ciudades para un futuro más sostenible (CF+S) se muestra este boletín del autor José Manuel Naredo llamado “*Instrumentos para paliar la insostenibilidad de los sistemas urbanos*”.

<http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a004.html>

(Última Revisión: Agosto 10 de 2008)

Este enlace hace parte de la colección de artículos de la biblioteca CF+S, el cual proporciona el documento “*Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible*” del autor José Manuel Naredo.

<http://icci.nativeweb.org/boletin/18/tiban.html>

(Última Revisión: Agosto 21 de 2008)

Se presenta el artículo “*El concepto del desarrollo sustentable y los pueblos indígenas*” de la autora Lourdes Tibán como parte de la publicación mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas No. 18 (Año 2) de septiembre del 2000

<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/126868/PARALELA%205%20MIGA%20FINAL.pdf>

El documento disponible en este enlace muestra un resumen de los servicios proporcionados por la *Multilateral Investment Guarantee Agency* del Grupo del Banco Mundial, servicios establecidos en torno al desarrollo del comercio y de las inversiones extranjeras en países en vía de desarrollo.

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/105/10502003.pdf>

Artículo “*Origen y desarrollo de la ciencia política: Temas y Problemas*” del autor Héctor Zamitiz Gamboa, publicado en la revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México CONVERGENCIA en su número 20 (Año 6) de 1999.

http://res.uniandes.edu.co/pdf/descargar.php?f=./data/Revista_No_10/15_Documentos3.pdf

Documento del autor Louis Wirth: “*Leer la ciudad. Ensayos de Antropología Urbana. El urbanismo como forma de vida*”. Publicado en la Revista de Estudios Sociales de la Universidad de los Andes (No. 10, octubre de 2001).

<http://sala.clacso.org.ar/gsd/cgi-bin/library?e=d-000-00---0libros--00-0-0--0prompt-10---4-----0-1l--1-es-Zz-1---20-about---00031-001-0-0utfZz-8-00&cl=CL3.1&d=HASH72cc565c3a6138fabbc19e.4&x=1#ircita>

“*El futuro de las relaciones Capital – Trabajo*”. Tercera parte del documento “*El Padre y la Madre de la Riqueza. Trabajo y Ecología*” generado a partir de encuentros, conversatorios y entrevistas con el autor Alain Lipietz (Lima, enero de 1994).

<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=5990>

En este enlace se encuentra disponible la definición del término *Riesgo Político* en el glosario de términos estadísticos del portal de estadística de la página web de Organización para el Desarrollo y la Cooperación de la Economía (OEDC por sus siglas en inglés).

<http://strates.revues.org/document616.html>

(Última revisión: Octubre 29 de 2008)

Página Web de STRATES, Investigación de los elementos para la investigación en el área de las ciencias sociales. Publicación del material *Jalons de recherche. Statut social et territoires* de la autora Héléne Rivière d’Arc.

<http://upcommons.upc.edu/revistes/handle/2099/3884>

Página de las Revistas y Congresos presentados en la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC), dónde se muestra el artículo *Complejidad y Ciencias Sociales* del autor Andri Stahel.

http://w1.siemens.com/pool/en/about_us/megacities/megacity_studie_spanisch_1464491.pdf

El enlace provee el archivo en formato PDF del texto *Desafíos de las Megaciudades. Una perspectiva de los líderes y expertos*, proyecto de investigación guiado por Globe Scan y MRC McLeanHazel.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:21053360~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>

Página de Noticias del Banco Mundial. Dicha entidad establece las fuentes de los datos disponibles sobre gobernabilidad a través de este enlace, nombrando los principales autores y sus postulados principales acerca del tema.

<http://ww2.unhabitat.org/istanbul+5/spanish.pdf>

Boletín informativo de las Naciones Unidas a través del cual da a conocer lo establecido en materia de Urbanización y Globalización realizando una evaluación del programa de hábitat establecido por dicha organización en las cumbres realizadas.

http://www.aag.org/Education/center/cgge-aag%20site/Population/spa_lesson2_page2.html

(Última revisión: Mayo 23 de 2008)

Enlace que muestra una serie de lecciones, en este caso estableciendo dentro del módulo de población el título *¿Qué efecto tiene el desarrollo económico en las tasas de natalidad y mortalidad?*, mostrando la gráfica del modelo de transición demográfica.

<http://www.acs-aec.org/columna/index45.htm>

Página Web de la Asociación de los Estados del Caribe (AEC) dónde se publica el artículo *Problemas con los Indicadores de Gobernabilidad del PNUD* del autor Norma Girvan.

<http://www.argweb.com/callisianus/libervb.asp>

Enlace del CODEX CALLIS IANVS especificando el concepto de ciudad bajo la percepción de las antiguas culturas occidentales al igual que sus parámetros urbanísticos.

<http://www.bancomundial.org/temas/cities/datos.htm>

Enlace del Banco mundial con la especificación de diversas cifras establecidas por la entidad en materia de crecimiento de la población a nivel mundial y urbanización, teniendo en cuenta datos regionales y globales.

http://www.bcn.es/publicacions/bmm/47/cs_qc2.htm

Página Web de “Barcelona, Metrópolis Mediterránea” con el enlace del cuaderno central, en la cual se encuentran disponibles gran cantidad de artículos de diversos autores, con el texto completo de *Ciudad, sostenibilidad y participación* del autor Ramón Folch.

http://www.bifurcaciones.cl/002/bifurcaciones_002_reserva.pdf

Artículo escrito por Louis Wirth que recibe el nombre de *El Urbanismo como modo de vida*, publicado en la revista en línea Bifurcaciones No. 2 del año 2005.

<http://www.carbonell.com.ar/reportajegaleano.htm>

Datos sobre la vida y obra de Eduardo Galeano, incluyendo una entrevista realizada a dicho autor por Gustavo Adolfo Carbonell.

<http://www.bogota.gov.co>

Portal en internet de la ciudad de Santa fe de Bogotá con todos los datos de la alcaldía de la ciudad, las normativas gubernamentales establecidas y demás datos de interés de la ciudad.

<http://www.casaasia.es/governasia/blog/?cat=6>

Enlace de actualidad de GovernAsia, un sistema de información que establece los parámetros de Gobernanza en Asia. En esta ocasión, la página de actualidad muestra la definición de la gobernanza y la gobernabilidad, al igual que los conceptos de dichos términos para las Naciones Unidas y la Comisión Europea.

<http://www.cinco.org.ni/archive/38.pdf>

Documento en formato PDF del autor Ángel Maldonado publicado en el año 2002 que lleva por nombre *Medir la Gobernabilidad ¿Quimera o instrumento de trabajo sobre qué?*, abordando el tema de la medición de la gobernabilidad y sus implicaciones.

<http://www.citiesalliance.org>

Página Web de Cities Alliance, Ciudades sin invasiones. Muestra múltiples enlaces de actualidad en torno a esta coalición de ciudades y sus patrones de desarrollo.

<http://www.ciudadpolitica.com/modules/wordbook/entry.php?entryID=1587>

Enlace de la fundación *Ciudad Política* en la cual se propone una definición para el vocablo Ciudad en el menú de información de Ciencias Sociales.

http://www.coica.org.ec/sp/aia_libro/II_2_1_2_desarrollo.html

Enlace del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo en el cual se encuentra disponible como descarga el texto de la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana* adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana.

http://www.conaf.cl/shop_image/CFFCN/Informes/Principio_de_precaucion.pdf

Página web de la Corporación Nacional Forestal de la República Chilena quien administra la política forestal en Chile y fomenta el desarrollo del sector. El enlace muestra el Programa de Empleo de Emergencia establecido por la corporación y el ministerio de agricultura de dicho país.

<http://www.coria.org/ecal/menu.htm>

Portal en internet sobre el medio ambiente y la calidad ambiental local del municipio español de Coria, presentando los múltiples enlaces en el tema de la calidad ambiental y las estrategias locales que se llevan a cabo en la ciudad.

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/publications_827/cooperation-internationale-developpement_3030/brochures-grand-public_3260/strategie-gouvernance-cooperation-francaise_16256/index.html

Portal en internet del ministerio de relaciones exteriores y europeas de la República de Francia *France Diplomatie*, con enlaces de actualidad y noticias del momento.

<http://www.eclac.org/DRNI/proyectos/synergy/geoterm/texto/capii/index.htm>

Enlace dónde se encuentra disponible el texto completo del Proyecto “Programa integral *Desarrollo de los Recursos Geotérmicos en América Latina y el Caribe* (Fase II y Fase II)”.

http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/32358/dp_lcw174.pdf

Documento *Superar la pobreza mediante la inclusión social* propuesto por la CEPAL y la cumbre de Naciones Unidas en torno a la petición del Ministerios de Relaciones exteriores del Perú.

<http://www.ecologicaeconomics.org/publica/encyc.htm>

Página web de Ecological Economics que presenta diversos enlaces de interés general con disponibilidad de otras páginas en internet de temas específicos como la educación en torno a la dinámica del siglo actual.

<http://www.economia48.com/spa/d/riesgo-pais/riesgo-pais.htm>

Portal en internet de la Gran Enciclopedia en línea de Economía *Economía 48*, en el cual se presenta la definición de Riesgo País o Riesgo Político.

<http://www.ecotropia.com/d1020502.htm>

Enlace de ECOTROPIA en el cual se muestra la actualidad y los recursos de las ciencias ambientales, publicando en esta ocasión el artículo *Las ciencias ambientales: ¿multidisciplinarias o interdisciplinarias?* del autor Roger Strand.

<http://www.eol.ucar.edu/projects/milagro/>

(Última revisión: Noviembre 15 de 2008)

Portal en internet de MILAGRO (por sus siglas en inglés: *Megacity Initiative: Local and Global Research Observations*) de México D.F. del 2006.

<http://www.eumed.net/tesis/jmc/index.htm>

Portal dónde se presenta la publicación de la Tesis Doctoral en Economía *Indicadores de Desarrollo Sostenible Urbano, una aplicación para Andalucía* propuesta por Marcos Castro Bonaño.

<http://www.fsmt.org.co/ponencias2.htm?x=20509>

Portal en internet del Foro Mundial Temático *Democracia, Derechos Humanos, Guerra y Narcotráfico*, realizado en Cartagena de Indias, Colombia, en el año 2003.

<http://www.gobiernobogota.gov.co/content/view/207/341/>

Portal en internet de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía mayor de Bogotá D.C. en el cual se muestra como publicación el artículo *¿La glocalización como respuesta a la globalización?* Escrito por dicha entidad gubernamental.

<http://www.iadb.org/res/ipres/2006/index.cfm?language=Sp&parid=1>

Página web del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo dónde se publica el informe *La política de las políticas públicas, Progreso económico y social en América Latina*.

<http://www.foeeurope.org/sustainability/sustain/t-content-prism.htm>

Enlace en el cual se encuentra publicada la propuesta del Prisma de La sostenibilidad, explicando sus componentes e implicaciones principales.

http://www.iadb.org/sds/env/site_7025_s.htm

(Última revisión: Agosto de 2008)

Portal en internet del Banco Interamericano de Desarrollo donde se encuentra publicado el texto *El marco de la gobernabilidad para la Gestión Ambiental urbana*.

http://www.ideasapiens.com/filosofia.sxx/fsocial/crisis_%20grandes_ciudades_razon.htm

Portal IDEASAPIENS en el cual se establece la disponibilidad de gran variedad de cursos en diferentes áreas del conocimiento.

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?Comunidad=200&Tipo=385&URL=%2fBibliotecaWeb%2fVarios%2fDocumentosHtml%2fsistemas_politicos.htm&Barra=1&DocID=1790

Portal de la biblioteca en línea del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con información sobre el concepto de los sistemas políticos.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2007/09/pdf/bloom.pdf>

(Última revisión: Agosto 27 de 2008)

Artículo *La Revolución Urbana* de los Autores David Bloom y Tarun Khanna, publicado en la revista Finanzas Y Desarrollo de septiembre de 2007.

<http://www.ine.gob.mx/publicaciones/libros/363/cap22.html>

Portal en internet del Instituto Nacional de Ecología de la Secretaría del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de México, presentando el texto *Más allá del Desarrollo Sostenible: La Construcción de una Racionalidad Ambiental para la Sustentabilidad: Una Visión desde América Latina* de los autores Enrique Leff, Arturo Argueta, Eckart Boege y Carlos Walter Porto Gonçalves.

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=S CMA&s=est&c=14386>

Glosario de términos de la página web del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de la República de México.

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/axes/motcle-axes-3.html>

Portal del Instituto de investigación y Debate sobre la Gobernanza dónde se establecen algunas consideraciones sobre la gobernanza en el texto *Diversidad de enfoques e indicadores de la gobernabilidad*.

<http://www.informador.com.mx/internacional/2008/18337/1/crecera-50-por-ciento-poblacion-de-al-hacia-2050.htm>

(Última revisión: Agosto 26 de 2008)

Portal del periódico en línea El Informador, presentando el artículo con titular *Crece 50 por ciento población de AL hacia 2050*, un artículo sobre la visión de la CEPAL sobre la población de América Latina.

<http://www.oei.es/salactsi/gallopín.pdf>

Texto *Una ciencia para el siglo XXI* de los autores Gilberto Gallopín, Silvio Funtowicz, Martin O'Connor y Jerry Ravetz.

<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/El%20futuro%20de%20las%20ciudades%20en%20el%20nuevo%20orden%20internacional.pdf>

(Última revisión: Octubre 15 de 2008)

Artículo *El futuro de las ciudades en el nuevo orden internacional* del autor Tarso Genro, publicado en la revista en línea EspaiMarx del año 2000.

http://www.interfazweb.net/ifzclientes/ambiente/global/doc/etica_y_sostenibilidad.pdf

(Última revisión: Octubre 13 de 2008)

Texto *Ética y sostenibilidad* de la autora María Lourdes Ocampo Fernández, publicado en un informe de la Reunión Red del PARLATINO (Parlamento Andino).

<http://www.kli.ac.at/seminars-a.html?stuff/seminars/stb-s04>

Portal en internet del Instituto Konrad Lorenz para la evolución y la investigación de la cognición, en el cual se encuentran disponibles los diferentes resúmenes de los Seminarios en Biología Teórica.

<http://www.lavanguardia.es/lv24h/20080826/53527878392.html>

Página web del diario La Vanguardia con el artículo publicado *El Banco Mundial afirma que en 2005 había 1.400 millones de pobres*.

<http://www.mcxapc.org/static.php?file=lexique.htm&menuID=lexique>

Portal en internet del Programme européen MCX "Modélisation de la CompleXité" con la disponibilidad del Glosario o los pequeños términos del léxico de la complejidad.

<http://www.nusap.net/download.php?op=MostPopular>

Página con disponibilidad de variedad de informes sobre investigaciones, su descripción y respectivos resúmenes.

<http://www.peripecias.com/mundo/502NunezPonenciaEtica.html>

Revista en línea Peripecias en cuyo No. 92 del 16 de abril del año 2008, se encuentra disponible el artículo *Ética, cultura, identidad y desarrollo* del autor Carlos Núñez Hurtado.

<http://www.personeriabogota.gov.co/?idcategoria=359>

En el portal electrónico de la Personería de Bogotá D.C. se muestra la definición e implicaciones del Control Social como parte de los fundamentos del Estado Social de derecho que promulga la Constitución Política de Colombia.

<http://www.personeriabogota.gov.co/?idcategoria=385>

En este enlace se muestran las diversas características que bajo el criterio de la Personería de Bogotá D.C. debe tener el Control ejercido por los Grupos de Control Social.

<http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>

Portal en internet de la Revista Digital Universitaria, dónde se encuentra publicado el artículo *Nuevos modelos de Gestión Pública* del autor Omar Guerrero.

<http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n54/jbuganza.html>

Página web de la primera revista latinoamericana especializada en comunicación Razón y Palabra, en la cual se observa publicado el artículo *La otredad o alteridad en el descubrimiento de América y la vigencia de la utopía Lascasiana* del autor Jacob Buganza.

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-8839200000400012&script=sci_arttext

Publicación electrónica de la Revista São Paulo em Perspectiva, con las disponibilidades del artículo *Reflexões sobre o papel da cultura na cidade de São Paulo* del autor Danilo Santos de Miranda.

<http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2092>

Artículo *El Derecho a la Ciudad* del autor David Harvey, disponible en la página web de Sin Permiso.

<http://www.springerlink.com/content/723j88gh77207536/fulltext.pdf>

(Última revisión: Julio 21 de 2008)

Artículo *Debates on sustainable development: towards a Holistic view of reality* de los autores Leonardo Alberto Rios Osorio, Manuel Ortiz Lobato y Xavier Alvarez Del Castillo, disponible en la revista *Environment, Development and Sustainability* No. 7 del 2005).

http://www.tendencias21.net/Edgar-Morín-del-universo-complejo-a-la-Realidad-velada_a1570.html

Enlace *Tendencias 21* de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid. Se encuentra publicado el artículo *Edgar Morín: el universo complejo a la realidad velada* escrito por José Luis San Miguel de Pablos.

<http://www.terragnijurista.com.ar/doctrina/planificacion.htm>

De la publicación ¿Planificación o exclusión urbana? Hace parte el texto presente en este enlace *El gran mal de la ciudad Latinoamericana. El Diseño urbano como herramienta de control social* del autor Antón Carrasco Guzmán.

<http://www.ujaen.es/dep/derpen/filmoral/pdi/fpena.html>

Portal en internet de la Universidad de Jaén con los datos principales y publicaciones de Francisco Garrido Peña.

<http://www.un.org/esa/desa/ousg/articles/pdf/ocampo.pdf>

Texto en PDF de la Revista de la CEPAL 75 en el que se incluye el artículo *Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI* del autor José Antonio Ocampo.

<http://www.worldbank.org/depweb/spanish/modules/glossary.html#i>

Glosario de términos. Página Web del Banco Mundial.

<http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/egmIndicators/report.pdf>
Informe *Expert Group Meeting on Indicators of Sustainable Development* del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (División para el Desarrollo Sostenible) de New York, USA.

<http://www.un.org/esa/sustdev/publications/indisd-mg2001.pdf>
Versión electrónica del Libro *Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies* de la Comisión de Naciones Unidas para el desarrollo sostenible y la ISDR.

<http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=9007>
(Última revisión: Agosto 26 de 2008)
Página web del centro de noticias de la Organización de Naciones Unidas en la cual se encuentra publicado el texto *ONU estima que población mundial llegará a 9.000 millones en 2050*.

http://www.unacar.mx/contenido/prospectivistas_memorias/clasepa/holzmann_clasepa.pdf
(Última revisión: Noviembre 5 de 2008)
Presentación *Análisis de Riesgo Político* del profesor Guillermo Holzmann de la Universidad del Carmen, México.

http://www.undp.org/oslocentre/docs07/Final_Spanish%2021.11.07.pdf
Texto electrónico de la segunda edición del folleto *Indicadores de Gobernabilidad: Guía del usuario*. Naciones Unidas.

<http://www.unep.org/Geo/geo3/spanish/index.htm>
Portal electrónico del Programa Ambiental de las Naciones Unidas muestra disponible el texto *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial –GEO 3* y sus diferentes capítulos de forma seriada.

<http://www.unfpa.org/swp/2007/>
(Última consulta: Agosto 26 de 2008)
Página web de la UNFPA, con los datos más recientes del estado de la población mundial.

<http://www.unfpa.org/swp/2007/spanish/introduction.html>
Portal en internet de la UNFPA en la que se encuentra disponible la introducción de la publicación *El estado de la Población Mundial 2007*.

<http://www.unhabitat.org>
Portal electrónico de UN-HABITAT, por un mejor futuro urbano. Tiene disponibilidad de gran cantidad de enlaces de publicaciones y noticias de actualidad.

<http://www.worldbank.org/depweb/spanish/modules/social/pgr/chart1.html>
Página web del Grupo del Banco Mundial en la cual se muestra el gráfico base de la tasa de crecimiento de la población en países con ingresos bajos, medianos y altos desde 1980 y con una proyección hasta el 2015.

<http://www.wupperinst.org/Sites/publications.html>

Portal electrónico del Instituto Wuppertal para el clima, el medio ambiente y la energía. Tiene gran cantidad de enlaces para noticias de actualidad, libros y artículos en torno a la temática del medio ambiente y el desarrollo del planeta.

http://www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/Six_Propositions_Spanish_Transl.pdf

Versión electrónica del texto *Hacia una Gestión Participativa de los Asuntos Públicos Locales: Seis Propuestas para la Discusión* del autor John Gaventa.

www.eumed.net/libros/2007b/300/

Enlace con disponibilidad del libro *Curso de Teoría Política* del autor Eduardo Jorge Arnoletto.

www.institut-gouvernance.org

Inicio de la página web del Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza.

www.nusap.net

Sitio web con gran cantidad de artículos, informes y publicaciones varias en diversos tutoriales, secciones y páginas externas recomendadas.

www.oecd.org

Página web principal de la OECD (por sus siglas en inglés: Organización para la Cooperación Económica y el desarrollo).

www.top.org.ar

Inicio del Portal electrónico del centro de desarrollo y asistencia técnica especializado en la producción de tecnologías para la gestión pública *TOP: Tecnología para la Organización Pública*, Asociación Civil.

www.urbared.ungs.edu.ar/download/documentos/intro%20AZ.doc

Artículo de la autora Alicia Ziccardi: *Introducción al debate sobre: "El papel de los gobiernos locales en las políticas socioeconómicas"*. Publicado en la red en formato Word.

ANEXO 1

Niveles de Participación

Información: es el conjunto de datos, hechos, nociones y mensajes a través de los cuales los participantes conocen e interpretan una situación y adquieren elementos de juicio para su conducta



Consulta: es el procedimiento mediante el cual los participantes opinan sobre todos o algunos de los aspectos de un problema o situación. Esa opinión constituye un elemento de juicio para la toma de decisiones



Iniciativa: es la formulación de sugerencias por parte de los agentes participantes destinadas a resolver un problema o transformar una situación.



Fiscalización: es la vigilancia que ejerce una persona o grupo sobre el cumplimiento de las decisiones tomadas.



Concertación: es el acuerdo mediante el cual dos o más personas o grupos de una colectividad definen la solución más conveniente para un problema y los medios para ejecutarla.



Decisión: es la adopción de una idea o de una forma de actuación sobre un problema, escogida a partir de la formulación de dos o más alternativas.



Gestión: es el manejo de un conjunto de recursos de muy diversa índole, destinado a ejecutar las acciones necesarias para obtener un resultado final (manejo de una situación, solución de un problema, satisfacción de una necesidad o aspiración).

Fuente: González, E. 1995

ANEXO 2

FORMATO DE ENTREVISTA

Secretaria de: _____

Nombre _____

Cargo: _____

Función: _____

Profesión: _____

Cuál es la función de esta Secretaria?

Qué Ley reglamenta la función de esta Secretaria?

Cuál es la jurisdicción de esta Secretaria?

Cómo se articula la función de esta Secretaria con otras Secretarías?

Qué tipo de Planes, programas y proyectos ejecutan conjuntamente con otras Secretarías?

Existe una oficina de esta Secretaria en cada localidad?

Cómo se relaciona esta Secretaria con las localidades?

Cómo se relaciona esta Secretaria con los Planes de Desarrollo, Ordenamiento Territorial, Gestión Ambiental de la ciudad de Bogotá. (Participa en la elaboración).

Para esta Secretaria, cuáles son las principales fortalezas y debilidades del actual Plan de Desarrollo? Por qué?

Existe en esta Secretaria un espacio real para la participación ciudadana?

Existe alguna Ley, artículo, decreto que reglamente la participación ciudadana en esta Secretaria?

Considera Usted que los espacios de participación que existen en esta Secretaria son verdaderamente aprovechados por la comunidad?

Cuáles son las principales fortalezas y debilidades de los procesos de participación de esta Secretaria?...y en términos generales, en los espacios de construcción de ciudad? cómo es la participación?

Cómo se relaciona esta Secretaria con el Área metropolitana y con el Departamento de Cundinamarca?

Existen Planes, programas y proyectos conjuntos entre el Distrito Capital y el Departamento?

Considera usted que existe una buena coordinación entre esta Secretaria y el gobierno departamental?

Existe para esta Secretaria alguna forma de **control social** sobre el cumplimiento de la función de la Secretaria y de los funcionarios?

Ese control social está reglamentado por alguna Ley, artículo, decreto?

Esta Secretaria realiza evaluación de su propia gestión?

Hacen públicos los resultados de esa evaluación? Cómo? Dónde?

Que indicadores utilizan?

Considera usted que los indicadores utilizados verdaderamente evalúan la gestión de la Secretaria?

La Alcaldía Mayor o esta Secretaria evalúan la **Gestión de Políticas Públicas** de Sostenibilidad Urbana (más que medio ambiente: agua, aire, suelo, residuos sólidos, etc)?

Qué métodos utilizan?

Qué tipo de indicadores utilizan?

Cuántos indicadores en total?

Cuáles indicadores?

Considera usted que esos indicadores de evaluación de la **Gestión de Políticas Públicas** de sostenibilidad urbana (más que medio ambiente) permiten verdaderamente medir – evaluar la capacidad de gestión del gobierno local en el Distrito Capital?

Qué cambiaría usted de los indicadores actuales?

Cuáles propondría usted?

Considera usted que la ciudad de Bogotá marcha hacia la sostenibilidad?

Cuál es el presupuesto total para esta Secretaria?

Cuántos funcionarios trabajan en esta Secretaria?

ANEXO 3

FORMATO DA ENTREVISTA

Secretaria do: _____

Data _____

Nome _____ Sobrenome _____

Cargo _____

Função _____

Profissão _____

Qual é a função desta Secretaria?

Que Lei regulamenta a função desta Secretaria?

Qual é a jurisdição territorial desta Secretaria?

Como se articula a função desta Secretaria com as outras Secretarias?

Que tipo de Planos, programas e projetos executam (realiza) conjuntamente com outras secretarias?

Existe um gabinete (escritório) desta Secretaria em cada Subprefeitura?

Como se relaciona (vincula) esta Secretaria com as Subprefeituras?

Como se relaciona (vincula) esta Secretaria com os Planos de governo, Plano Diretor, Plano de Gestão Ambiental, Plano de Ordenação Territorial e de Planejamento Urbano da cidade de São Paulo? (**Participa na elaboração?**).

Para esta Secretaria, quais são as principais fortalezas e fraquezas do atual Plano Diretor de São Paulo? Porquê?

Existe uma Lei, artigo, decreto, resolução que regulamente a participação cidadã em esta Secretaria?

Existe em esta Secretaria um espaço real (gabinete, escritório) para a participação cidadã?

Considera você que os espaços de participação que existem em esta Secretaria são verdadeiramente aproveitados por a comunidade?

Quais são as principais fortalezas e fraquezas de os processos de participação desta Secretaria? e, em termos gerais, em os espaços de construção da cidade? (**como é a participação?**).

Como se relaciona (vincula) esta Secretaria com a Área Metropolitana e com o Estado de São Paulo?

Existem Planos, programas e/ou projetos conjuntos?

Considera você que existe uma boa coordenação entre esta Secretaria e o governo metropolitano e Estadual?

Existe para esta Secretaria alguma forma de “controle (fiscaliza ção) social” sobre o cumprimento a (das) função desta Secretaria e dos funcionários?....**Quais?**

Que Lei, artigo, decreto, resolução as regulamenta?

Fazem-se públicos os resultados do controle social? Como? Onde?

Que indicadores utilizam?

Considera você que os indicadores verdadeiramente avaliam a gestão desta Secretaria?

A prefeitura e/ou esta Secretaria avaliam a gestão das Políticas Públicas de sustentabilidade urbana (mais que meio ambiente)?

Que métodos utilizam?

Que tipos de indicadores utilizam?

Quantos indicadores em total?

Quais indicadores?

Considera você que eixos indicadores de avaliação da a gestão das Políticas Públicas de sustentabilidade urbana (mais que meio ambiente) permitem verdadeiramente medir – avaliar a capacidade da gestão do governo local (cidade de São Paulo)?

Que trocaria você dos indicadores atuais?

Quais proporia você?

Considera você que o Estatuto da Cidade é uma guia para a construção da cidades sustentáveis?

Qual é o orçamento total para esta Secretaria (em US\$)

Quantos funcionários trabalham em esta Secretaria?

MUITO OBRIGADA!!