

Municipios creativos e innovadores: desafíos de las ciudades iberoamericanas del siglo XXI

**Antología de la VII Conferencia
Internacional de la Unión Iberoamericana
de Municipalistas**

*Carlos Alberto Acra Alva
Coordinador*

Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal.

Instituto Hacendario del Estado de México. "Centro José María Morelos y Pavón", Sede del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y Municipios.

Federalismo No. 103, Santiago Tlaxomulco. Toluca, Estado de México. Teléfono 01(722) 236 05 40

Coordinador: Carlos Alberto Acra Alva.

Coordinación Editorial: María del Carmen Gutiérrez López.

Corrección de estilo: María de Lourdes Ochoa Guillén.

Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal: CE:203/01/01/12

Fecha de edición: Febrero 2012

Las ponencias de esta compilación son responsabilidad exclusiva del autor. Se autoriza la reproducción total o parcial, siempre que se cite su procedencia y se envíe a este Instituto un ejemplar de la publicación en que éstas sean reproducidas.

Municipios creativos e innovadores: desafíos de las ciudades iberoamericanas del siglo XXI

**Antología de la VII Conferencia
Internacional de la Unión Iberoamericana
de Municipalistas**

**GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO**

Eruviel Ávila Villegas
Gobernador Constitucional del Estado
de México

Instituto Hacendario del Estado de
México
Consejo Directivo

Raúl Murrieta Cummings
Secretario de Finanzas y Presidente
del Consejo Directivo

Vocales

Diputado Juan Manuel Trujillo
Mondragón

Diputado Daniel Parra Ángeles
Diputado Constanzo de la Vega
Membrillo

Diputado Luis Antonio González
Roldán

Diputado José Francisco Barragán
Pacheco

Diputado Miguel Ángel Xolalpa Molina

Fernando Valente Baz Ferrera
Auditor Superior del Órgano Superior
de Fiscalización del Estado de México

Ciudadanos Presidentes Municipales
Periodo 2009-2012

Comisario

Angélica María Moreno Sierra

VOCALÍA EJECUTIVA

Carlos Alberto Acra Alva
Vocal Ejecutivo

COMISIÓN PERMANENTE

Leopoldo Amador García Tesorero
Municipal de Amecameca
Héctor Barrientos Colín
Tesorero Municipal de Ozumba

Dionisio de Jesús Pacheco Márquez
Tesorero Municipal de Nextlalpan
Gerardo Froylán Orozco Delgado
Tesorero Municipal de Zumpango

Alejandro Méndez Gutiérrez
Tesorero Municipal de Nicolás
Romero

Ángel Amador Arenas
Tesorero Municipal de Tultitlán

Froylán Reyes Carbajal
Tesorero Municipal de Valle de Bravo
Froylán Hernández Hernández
Tesorero Municipal de Texcaltitlán

Silvano Antonio Medrano Guadarrama
Tesorero Municipal de Atlacomulco
Carlos Arciniega Hernández
Tesorero Municipal de Jilotepec

Marco Antonio Vázquez Nava
Tesorero Municipal de Metepec
Flavia Villafranco Quiroz
Tesorera Municipal de Oztolotepec

Irma González Becerra
Tesorera Municipal de Villa Guerrero
Secundino Gpe. Jesús Mejía González
Tesorero Municipal de Chapultepec

Contenido

Presentación	13
Prefacio	17
I. UIM: Espacio de Encuentro de las Municipalidades Iberoamericanas	
Trascendencia para la funcionalidad de los gobiernos municipales	21
<i>Enrique Peña Nieto, Ex Gobernador Constitucional del Estado de México</i>	
Toluca: una ventana al mundo	23
<i>María Elena Barrera Tapia, Presidenta Municipal de Toluca</i>	
Mayor identidad local del mundo municipalista	25
<i>Raúl Murrieta Cummings, Secretario de Finanzas y Presidente del Consejo Directivo del Instituto Hacendario del Estado de México</i>	
Consolidación de un espacio de encuentro para los municipalistas de Iberoamérica	27
<i>Federico Castillo Blanco, Secretario General del Consejo Directivo de la Unión Iberoamericana de Municipalistas</i>	
II. Ciudades Globales	
Ciudades globales, creativas y latentes	31
<i>María García Pizarro (España)</i>	
La ciudad urbana y metropolitana	35
<i>Paula Ravanelli Losada (Brasil)</i>	
III. Urbanismo Y Reconversión	
El uso y reutilización de espacios degradados como vía para el desarrollo de las ciudades	41
<i>Carlos Rojas García (España)</i>	

Urbanismo sostenible. La experiencia de Italia 45
Elena Tanzarella (Italia)

Una propuesta para la movilidad urbana: las gerencias viales 51
Víctor Reyes Morris (Colombia)

Economía urbana y metropolitana: ventajas competitivas y posicionamiento en la sociedad global 55
Juan José Medina Cabrera (México)

La contribución especial por plusvalía, innovación en la gestión urbana. Caso de estudio Urbanización Las Mercedes 59
Nilsa de los Ángeles Monserrat Guzmán (Venezuela)

La planeación del territorio, un instrumento del desarrollo municipal 63
José Rodrigo Fajardo Espinoza (México)

Propuesta del Sistema de Espacios Públicos en el Plan Estratégico Caracas 2020 69
Ariana Tarhan Gutiérrez (Venezuela)

IV. Desarrollo Sostenible Y Medioambiental

Ciudad Jardín Bicentenario. Recuperación urbana, social y ecológica 75
Edgar Cesáreo Navarro Sánchez (México)

La agricultura ecológica e intensiva como oportunidad para los municipios rurales 79
Juan Carlos Usero López (España)

Parque temático ecológico Sierra de Guadalupe 83
Reynaldo Gasca Jaime y José Desiderio Torres Barrón (México)

V. Desarrollo Económico

Consenso y concertación: un nuevo modelo de ciudad desde una perspectiva compartida 89
Mario Andrés Meoni (Argentina)

Proyecto turístico cultural “Dukers tu amigo en Guayaquil, Ecuador. Anfitriones Locales”	97
<i>Douglas Richard Ramírez (Ecuador)</i>	
El control del gasto público: La experiencia de Antioquía	99
<i>Tatiana María Gutiérrez (Colombia)</i>	
Estrategias y acciones para mejorar la posición financiera de los municipios, en el Estado de México	101
<i>Hugolino Ortiz Santillán (México)</i>	
El patrimonio cultural de Tenango del Valle como detonador para el desarrollo turístico y el fomento económico	115
<i>Víctor Almeida Delgado (México)</i>	
La necesidad del servicio de aplicación de los tributos para el desarrollo local	117
<i>María José Fernández Pavés (España)</i>	
Servicio de Administración Tributaria de Lima	121
<i>Saúl F. Barrera Ayala (Perú)</i>	
Finanzas públicas sanas y responsabilidad hacendaria	125
<i>Rodrigo Jarque Lira (México)</i>	
Planificación ambiental y desarrollo local: algunas reseñas de las Agendas 21 Locales en el caso español	129
<i>Lorena G. Coria (Argentina)</i>	
VI. Gestión Local	
La gestión de una ciudad intermedia: el caso de Maracena	135
<i>Noel López Linares (España)</i>	
La especialización en el destino de los bienes públicos federales en beneficio de los gobiernos locales: el caso del SAEB en México	141
<i>Luis Eduardo Ramírez Holguín (México)</i>	

Propuesta para un nuevo modelo de gestión municipal en el Perú	145
<i>Percy José Paredes Villareal (Perú)</i>	
Profundizar la democracia para aproximarse a un buen gobierno	149
<i>Oscar Gómez Navas (Venezuela)</i>	
Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a través de los cabildos municipales	157
<i>William Ospina Naranjo (Colombia)</i>	
Gestión social de los consejos comunales del municipio San Francisco del Estado de Zulia Venezuela	161
<i>María Tibisay Márquez (Venezuela)</i>	
El desarrollo local en el contexto de la globalización	165
<i>José Alejandro Vargas Castro (México)</i>	
La intermunicipalidad, una herramienta eficaz para la cohesión social y territorial en América Latina	171
<i>Mario Ensástiga Santiago (México)</i>	
Estrategia para elaborar un plan municipal de gran visión	177
<i>Juan Carlos Neri Guzmán (México)</i>	
Implicaciones para la gestión integral de recursos humanos en las organizaciones públicas	181
<i>Javier E. Quesada Lumbreras (España)</i>	
La participación del municipio ante la globalización	185
<i>Jorge Álvarez Colín (México)</i>	
VII. Ciudadanía, Identidad y Cohesión Social	
Ciudades sensibles	195
<i>Patricia Hermida (Argentina)</i>	

Ciudades creativas para Iberoamérica <i>Joan Álvarez Valencia (España)</i>	199
Tianguis de servicios públicos municipales: cumpliendo contigo en tu comunidad <i>María Elena Barrera Tapia (México)</i>	203
Ética política <i>Francisco J. Fernández Clamont (México)</i>	207
Acercando el Estado al ciudadano. Alcaldías y Centros de Atención Ciudadana en Uruguay <i>Rosario Revello Rodríguez (Uruguay)</i>	213
Participación ciudadana desde la acción de los gobiernos locales <i>Claudio Sule Fernández (Chile)</i>	219
Colaboración sociedad civil y gobierno local para el diseño e implementación de una política de género: el caso de Tlaxcoapan, Hidalgo <i>Francisco Morales Camarena (México)</i>	223
Municipio promotor de la equidad de género: un instrumento para el autodiagnóstico <i>Alejandra Massolo (México)</i>	231
Eurorando 2011, Almería-Andalucía <i>Luis Pérez Montoya (España)</i>	235
VIII. Tecnologías Aplicadas al Desarrollo	
La innovación eficiente: cómo ofrecer prosperidad con tecnología de bajo costo <i>Ada Guzón Camporedondo (Cuba)</i>	243
E-gobierno: profundización de la democracia y del buen gobierno <i>José Antonio Rodríguez Salas (España)</i>	249

Transparencia y tecnología como llaves para el desarrollo local 253

Anallie Monroy Guadarrama (México)

IX. La Educación e Innovación como Fuentes del Desarrollo

Gobierno y Universidad: de la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento 259

Salvador Ordoñez Delgado (España)

La profesionalización: pilar del fortalecimiento institucional municipal 265

Eduardo Virgilio Baldeón Larrea (México)

La creatividad y la innovación: el camino de las organizaciones públicas locales para responder a las presiones de cambio 269

Armando Pérez Contreras (México)

La profesionalización de los servidores públicos municipales 275

José Octavio Acosta Arévalo (México)

La necesidad de la capacitación para el desarrollo de las administraciones públicas locales 281

Aldo Emilio Tello Carrillo (México)

Experiencia de la televisión educativa Lautaro educa 289

Renato Saúl Hauri (Chile)

X. Conclusiones

Transformar Iberoamérica consiste en transformar ciudades 295

Juan Carlos Usero López, Presidente de la Red de Cooperación Iberoamericana de Municipalistas

La creatividad y la innovación: fundamentos para construir ciudades fuertes 297

Fernando R. Portilla Sánchez, Ex Vocal Ejecutivo del Instituto Hacendario del Estado de México



Presentación

La VII Conferencia Internacional Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), celebrada en el mes de abril del año 2010, brindó el intercambio multinacional para reflexionar sobre los desafíos de las ciudades iberoamericanas del siglo XXI, desarrollando el concepto de municipios creativos e innovadores.

La UIM es una asociación civil sin fines de lucro, que congrega a 21 países latinoamericanos en torno al estudio de los gobiernos municipales, como ellos mismos se califican *“SON PERSONAS QUE TRABAJAN PARA PERSONAS EN BENEFICIO DE LAS PERSONAS”*. En este sentido, existen grandes temas en el desarrollo de las municipalidades que están aplicándose como experiencias exitosas por gobiernos iberoamericanos, como son la necesidad de crear una marca ciudad, impulsar la conformación de ciudades globales, creativas y latentes, incorporar el concepto de ciudades sensibles y desarrollar atractivos externos, que desde lo íntimo, se traduzcan en la percepción positiva de identidad.

No se debe olvidar que las ciudades son auténticos centros de acumulación de capital físico, económico, político y social, y por ello, deben liderar alternativas en los momentos actuales de crisis y de oportunidades, apostando por la innovación y haciéndola tangible mediante el impulso de proyectos que impliquen una nueva manera de gobernar. Así, la VII Conferencia permitió compartir las acciones que se vienen desarrollando en las municipalidades y cuya característica fundamental es la innovación, entendida como la nueva manera de gobernar, que implica ser conscientes del potencial económico de nuestras municipalidades y pensar en ello como clave del desarrollo futuro de las mismas.

En este espacio creativo se trató de redescubrir a la ciudad, que inspire a otras metrópolis alrededor del mundo para liderar el gran proceso de humanización de las urbes. En tal virtud, el evento se desarrolló en dos grandes vertientes, la primera consistió en la exposición de temas específicos, utilizando para este fin 3 conferencias plenarias, 8 ponencias magistrales en sesiones plenarias, 83 temas desarrollados en los laboratorios de ideas, y 3 grupos de trabajo de redes del conocimiento y de ciudades creativas bajo las temáticas urbanismo y medio ambiente, política para las personas y, cooperación internacional. En su conjunto

expusieron 95 municipalistas provenientes de 18 países iberoamericanos e intervinieron 9 autoridades dentro de los actos protocolarios.

La segunda vertiente, se caracterizó por la confraternidad entre los asistentes, mediante visitas a los municipios de Toluca, Metepec, Valle de Bravo, Acolman y Teotihuacán, en los que conocieron su historia, costumbres, atractivos turísticos, sus gobiernos y a las personas que los conducen.

Así, los municipalistas de Iberoamérica replantearon algunos temas de desarrollo, de proyectos y nuevas acciones a favor de la ciudadanía a través de los propios gobiernos municipales, quienes finalmente son los núcleos de la democracia, el desarrollo y la libertad.

En el marco de este acto, se ratificó que entre los municipios debe de haber responsabilidad y que el trabajo de la Unión Iberoamericana de Municipalistas será la solidaridad, dar herramientas para el desarrollo sostenible y el desarrollo tecnológico a los gobiernos locales. Asimismo, se pretende cubrir la necesidad de instalar e impulsar la nueva cultura: la de la innovación, pero al mismo tiempo se tiene que dar auge a la democracia, como herramienta de progreso y prosperidad.

Cabe resaltar, que este espacio fue el marco para que algunos municipios del Estado de México y el propio Instituto Hacendario, suscribieran un convenio con la UIM para incorporarse a la Red de Instituciones Iberoamericanas para el Desarrollo Local (RIDELL), que es una invitación que hace la Unión Iberoamericana de Municipalistas para “**ENREDARSE**” en la transferencia de información, soluciones y nuevas alternativas para construir municipios que respondan a los graves problemas de conurbación y a la utilización de tecnologías en la prestación de los servicios públicos.

De esta manera, siete municipios firmaron el Convenio de adhesión con la Red UIM: Ecatepec de Morelos, Naucalpan de Juárez, Toluca de Lerdo, Lerma, Juchitepec, San Mateo Atenco y Valle de Bravo, atestiguando con su presencia esta firma, el Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto.

Otra línea de acción que involucró la participación de los asistentes fue las **REDES DEL CONOCIMIENTO** en donde se generaron compromisos para atender los problemas relacionados con el urbanismo y medio ambiente, políticas para las personas y de manera señera, la cooperación internacional. Este método de trabajo permitió participar en un tejido horizontal, a través del cual el conocimiento sea el capital que más se transfiere, acordando quiénes asistieron a estas redes, elaborar proyectos regionales concretos, estableciendo alianzas territoriales entre municipios.

Es así, que el Instituto Hacendario del Estado de México presenta la siguiente obra, que compila 50 experiencias exitosas de gobiernos municipales presentadas en la VII Conferencia Internacional de la UIM, con el fin de acercar a los lectores información sobre la tarea primordial de los líderes locales en la generación de

condiciones de gobernabilidad y la construcción de capacidades institucionales que garanticen la eficiencia de las políticas públicas; y recalcar la justificada necesidad de fomentar la innovación como principal motor de desarrollo, equilibrio y sostenibilidad de las ciudades.

Carlos Alberto Acra Alva
Vocal Ejecutivo del Instituto
Hacendario del Estado de México



Prefacio

La consolidación de las instituciones democráticas es fundamental en América Latina, este gran cambio, esta estrategia, conlleva muchas consecuencias: económicas, materiales, sociales, intelectuales, científicas, culturales y políticas. El futuro será de lo local, de la proximidad, de la cercanía. El de la descentralización y la organización en redes. Por ello, las alcaldías no deben ser el último nivel de la organización estatal: deberá ser el primero y el principal para que se haga posible un “mañana”. Son y deben ser el embrión del futuro humano.

América Latina sigue siendo hoy, y tras una década de un importante crecimiento económico en la mayoría de los países, la región que presenta más desigualdad social, no sólo en cuanto a ingresos, sino también en el acceso a servicios como educación, salud, agua y electricidad. También persisten enormes disparidades en términos de participación, bienes y oportunidades.

Si se quiere que ese crecimiento económico del que hoy se disfruta se consolide en el futuro y se logre avanzar en la cohesión social que se necesita, ahora es la hora de las instituciones. La política importa para que funcione la economía, y la consolidación de las instituciones democráticas es una prioridad.

En esta labor de impulso del municipalismo latinoamericano, apelando a las ventajas comparativas de los gobiernos locales como centro de poder de decisión más cercano al ciudadano, la Unión Iberoamericana de Municipalistas ha desarrollado un largo número de acciones dirigidas a fortalecer la gobernanza local como instrumento de superación de estos déficits.

Por tanto, la tarea primordial de los líderes locales es la generación de condiciones de gobernabilidad y la construcción de capacidades institucionales que garanticen la eficiencia de las políticas públicas. Profundizar y discutir sobre instrumentos de eficiencia administrativa, de transparencia en la gestión pública, de prácticas innovadoras, y de sostenibilidad financiera de las experiencias debe ser ahora la máxima prioridad de organismos municipalistas como es la UIM y el Instituto Hacendario del Estado de México.

El nuevo desafío del municipio hoy en Iberoamérica es promover el desarrollo, buscar con la comunidad una salida a los problemas institucionales, económicos, sociales y ambientales, sobre todo en aquellas localidades y regiones históricamente más deprimidas. Para hacerlo exitosamente, el primero que tiene que reestructurarse es el propio municipio, incorporando todas las capacidades necesarias para encarar la tarea, ya que, el municipio como simple prestador de servicios, no alcanza.

No se debe olvidar, que ser capaz de ganar elecciones no garantiza las capacidades para gestionar las instituciones, debemos brindar las posibilidades de que los decisores políticos y sus mandos puedan adquirir las capacidades necesarias para buenas gestiones de gobierno con la orientación que su visión política determine. Este es el objetivo final, y la formación, la investigación y la asistencia técnica que se desarrolla en la UIM anualmente, son los instrumentos a través de los cuales se pretende ayudar a lograrlo.

Hoy la gestión del conocimiento es, más que nunca, un elemento vital para el mundo globalizado en el que múltiples actores atesoran un capital intelectual que las nuevas tecnologías de la información permite poner en común.

En cualquier caso, y al servicio de ese objetivo, la UIM ha hecho de la formación y capacitación de altos directivos y funcionarios de América Latina y España su eje principal de acción, en el convencimiento que los cambios y las transformaciones en los gobiernos locales son el resultado, en gran parte, de la vocación de servicio y de la calidad de las competencias profesionales de sus responsables.

Es necesario un cambio de mentalidad, que aborde una nueva cultura en la forma de hacer y entender las responsabilidades públicas y privadas. La principal función será, que se instale e impulse una nueva cultura: la de la innovación; incorporar aquellos elementos que hoy determinan la grandeza de las naciones y el desarrollo y progreso de las ciudades.

A través de las ponencias contenidas en esta obra, se induce a la tarea de modificar hábitos en las sociedades, si se quiere dar una respuesta adecuada a los desafíos que hoy tienen las ciudades y territorios e insertarse en los pueblos que forjan con esfuerzo su propio destino. Lo anterior debe hacerse con más ciencia empírica que con voluntarismos, definiendo primero los objetivos, trazando luego los medios de alcanzarlos, y verificando siempre, en el trayecto, la eficiencia del esfuerzo.

Finalmente, este libro muestra las oportunidades de cooperación entre las ciudades, para promocionar la construcción de mejores municipios con valores y con objetivos comunes, intereses coincidentes, con sentido de entrega, calidez y compromiso, entendido éste último, como la consumación de todo aquello en lo que se ha empeñado la palabra.

Gerardo Amaral Olivera
Presidente de la Unión
Iberoamericana de Municipalistas

I. UIM: Un Espacio de Encuentro de las Municipalidades Iberoamericanas





Trascendencia para la funcionalidad de los gobiernos municipales

Enrique Peña Nieto

Ex Gobernador Constitucional del Estado de México¹

La Unión Iberoamericana de Municipalistas se ha venido conformando como el espacio en el que convergen las aportaciones más innovadoras en el ámbito municipal de países iberoamericanos. Su representatividad se ha venido acreditando en los veinte años que tiene de fundada y en los 21 países iberoamericanos que la conforman.

El intercambio técnico, académico y de gobernanza municipal que se vivió en abril de 2010, permitió que los gobiernos municipales de México, conozcan de experiencias exitosas que han aplicado municipalidades iberoamericanas con recursos económicos escasos, poblaciones y territorios pequeños, pero que han mostrado un desarrollo institucional ejemplar, atendiendo los grandes temas de territorio, desarrollo sostenible y medioambiental, economía, desarrollo de las personas, su identidad y cohesión social, gobernabilidad y fortalecimiento institucional.

Ante la realidad que se vive en este nuevo milenio, donde se registra mayor concentración urbana, con nuevos desafíos en materia de seguridad pública, así como de servicios básicos, es necesario dotar al municipio de mayores elementos y herramientas para actuar con mayor eficiencia, ya que es el gobierno más cercano a la población, el que le presta los servicios elementales, y es el espacio donde se viven con mayor dramatismo las principales carencias y necesidades de la sociedad.

El Estado de México tiene más de 15 millones de habitantes en 125 municipios, en donde se cuenta con más de 116 mil servidores públicos del orden municipal dedicados a atender a la ciudadanía. El 87 por ciento de la población mexiquense, vive en zonas urbanas, y en el caso de nuestro país la dinámica es similar; casi un 75 por ciento vive en ciudades, lo que le impone nuevos escenarios y desafíos a los ayuntamientos, como hacer rendir el gasto fiscal para brindar los servicios básicos y elementales a la población a la que sirven.

¹ Tomado del "Mensaje del Lic. Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México, en la VII Conferencia Internacional de la Unión Iberoamericana de Municipalistas", en el Hotel del Rey. Toluca, Estado de México. 22 de abril de 2010.

Por lo anterior, en la entidad mexiquense se está trabajando en una estrecha coordinación con los gobiernos municipales para que se pueda optimizar de mejor manera el empleo y destino de los recursos que a cada uno de los órdenes de gobierno le corresponde resguardar y administrar. Además de que, en el marco de una reforma política que hoy se ha iniciado a discutir en el orden nacional, el tema del municipio está en el debate, sobre todo cuando se explora la duración de las gestiones municipales, la posibilidad de la reelección de sus autoridades y cómo se les dan elementos para actuar con mayor eficiencia.

Estoy cierto que en este encuentro, los temas que se discutieron abonaron ideas, proyectos y acciones para cubrir las necesidades en materia de seguridad pública, en materia de dotación de servicios básicos y en todas aquellas políticas públicas que el Estado de México está llevando a cabo. Asimismo, la celebración de la independencia de nuestro país, es *ad hoc* para redefinir el curso, el sendero por el que se deberá transitar en los próximos años; de decidir las políticas, el marco de actuación de las instituciones, para que realmente estén a la altura de servir de manera más eficaz a la población a la que se debe el Estado.

La definición de políticas públicas que en materia municipal se lleven a cabo, podrán enmarcarse en las experiencias compartidas en el Encuentro de Municipios de Iberoamérica, para enriquecer la actuación de los gobiernos municipales y así poder estar a la altura de los grandes retos que nos impone este milenio.



Toluca: una ventana al mundo

María Elena Barrera Tapia
Presidenta Municipal de Toluca²

En abril de 2010, el Ayuntamiento de Toluca fue designado por unanimidad del Consejo Directivo de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, como una Ciudad UIM, en reconocimiento a la gestión urbana de alto desarrollo y su contribución al fortalecimiento de la gobernabilidad local y la promoción de la innovación y la excelencia.

Así, Toluca se convierte en la ventana al mundo y el punto de encuentro de las ideas de Iberoamérica, manifiesta además, la firme voluntad para compartir las mismas intenciones de crecimiento y de vinculación que genera la Unión Iberoamericana de Municipalistas, cuyo objetivo es promocionar las relaciones de cooperación e intercambio entre municipios, entre el personal al servicio de los gobiernos locales y estudiosos e investigadores de la autonomía y el desarrollo local.

El trabajo como promotores de desarrollo municipal en Iberoamérica, permite consolidar políticas eficientes y agendas de trabajo basadas en la búsqueda constante del bienestar de todos los habitantes de esta región del mundo. En este sentido, Iberoamérica somos todos y su futuro lo construimos todos, ahora es nuestra oportunidad histórica: la de convertirnos en referente obligado de grandeza, pertenencia e identidad.

Al ser los gobiernos municipales núcleos de la democracia, el desarrollo y la libertad, son también, transformadores del entorno inmediato al ciudadano. De esta manera Toluca obtuvo beneficios al ser sede de este magno evento, como fue la integración a la RED UIM con la firma del convenio respectivo. Esta vinculación abre las puertas al municipio para atraer financiamiento y asesoría internacional, además de impulsar las relaciones comerciales, culturales, educativas y administrativas, como en el caso de la firma de ocho cartas de intención de Acuerdos Estratégicos para la Cooperación con ciudades de Apopa, El Salvador; Jun y Otura, en España; Jiquilisco, El Salvador; Lautaro, Chile; Villa, El Salvador; Junín, Argentina, Antioquía, Colombia.

² Tomado del "Mensaje de la Dra. María Elena Barrera Tapia, Presidenta Municipal Constitucional de Toluca, en la VII Conferencia Internacional de la Unión Iberoamericana de Municipalistas", en el Palacio Municipal. Toluca, Estado de México. 19 de abril de 2010.

Otros beneficios que dejó este encuentro entre naciones hermanas fue el conocimiento de las experiencias exitosas de otros municipios que se pueden emular, adaptándolas al contexto local, y el acceso a las redes de cooperación al desarrollo, en programas financieros orientados al combate de la pobreza extrema, la preservación y rescate del medio ambiente, la garantía de paz y la implementación del desarrollo sustentable.

Además de ello, se formalizaron varias reuniones sostenidas con 16 representantes de cámaras empresariales del Estado de México, con miembros de la RED y el Consejo de Dirección UIM, cuyo objetivo fue exponer las ventajas competitivas de Toluca para la inversión, entre las que destacan su posición geográfica a nivel estatal y nacional, así como su infraestructura de comunicaciones y transportes con la red carretera y el Aeropuerto Internacional.

Se recalca el hecho de que la UIM y el Ayuntamiento de Toluca, comparten la visión de crear redes de relaciones institucionales para fortalecer los conocimientos y obtener las herramientas para construir juntos una Iberoamérica más desarrollada y próspera.



Mayor identidad local en el mundo municipalista

Raúl Murrieta Cummings

Secretario de Finanzas y Presidente del Consejo
Directivo del Instituto Hacendario del Estado de
México³

Los desafíos de las ciudades del siglo XXI, fueron el referente para desarrollar el encuentro de municipalistas iberoamericanos, con su diversidad política y cultural. Así, se ratificó, que en el escenario político, es donde se experimentan las transformaciones de una sociedad civil que presiona por más participación. En el caso del Estado de México, está surgiendo como nueva conciencia, la aceptación del cambio a partir de la capacidad para gobernar y dar respuestas oportunas a las demandas generadas por la sociedad.

Se reconoce que a través de la administración estatal, se alienta a las mayorías en las grandes decisiones, al tiempo que se potencian a los gobiernos locales y organizaciones sociales como una forma de aumentar la capacidad de gestión y abrir canales para una participación mucho más activa. La cercanía entre los municipios y ciudadanos, hace idónea la vinculación para resolver los problemas concretos de una población que ha crecido a un ritmo muy acelerado, que en las últimas décadas alcanza en la entidad los quince millones de habitantes.

A partir de la coordinación interinstitucional entre los distintos niveles de gobierno, se están privilegiando los acuerdos y se instrumentan las acciones para fortalecer a los gobiernos locales mediante asesorías y apoyo técnico para la modernización de sus administraciones y el manejo adecuado de sus finanzas públicas. Todo esto se hace sobre la base de una mejor recaudación y un manejo racional de los recursos, para además, promover en paralelo la capacitación del personal y la difusión de los avances del conocimiento y la tecnología.

Indudablemente este proceso de transición no es exclusivo de México, es común a los demás países de Iberoamérica donde se están gestando nuevas formas de participación social más directas. De esta manera, se promueve un nuevo federalismo basado en municipios más autónomos financiera y políticamente, que facilitan la integración y la participación ciudadana y que contribuyen al ejercicio pleno de la democracia.

³ Tomado del "Mensaje del Mtro. Raúl Murrieta Cummings, Secretario de Finanzas, en la VII Conferencia Internacional de la Unión Iberoamericana de Municipalistas", en el Palacio Municipal. Toluca, Estado de México. 19 de abril de 2010.

Este encuentro nos ha permitido participar en este intercambio y debate de ideas sobre la situación actual del municipalismo, los problemas de las ciudades metropolitanas y las propuestas de solución sobre las cuales es imprescindible impulsar. Con la visión de nuestro mandatario y la buena disposición de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, ha abierto una vez más las puertas para participar en un intercambio recíproco entre el Estado de México y el mundo, del cual todos saldremos fortalecidos y con mayores elementos para mejorar la gestión municipal.

Es importante resaltar la valiosa labor que desarrolla la UIM desde hace 20 años, a través de la red de municipalistas, la cual constituye un espacio de comunicación y diálogo puesto a disposición de los municipios y las personas, cuyo trabajo es determinante para dar continuidad al plan de actividades de este organismo, desarrollar una mentalidad crítica y difundir resultados.

Hoy se puede decir, con satisfacción, que en la VII Conferencia Internacional de la UIM 2010, se progresó en la construcción de municipios más fuertes y de esta manera se sentaron las bases de un mejor porvenir, para los pueblos de Iberoamérica.



Consolidación de un espacio de encuentro para los municipalistas de Iberoamérica

Federico Castillo Blanco

Secretario General del Consejo Directivo de la Unión Iberoamericana Municipalistas⁴

El encuentro de municipalistas más importante del año, se celebró en la ciudad de Toluca en el marco de la *VII CONFERENCIA INTERNACIONAL DENOMINADA "200 AÑOS CONSTRUYENDO CIUDADANÍA: MUNICIPIOS CREATIVOS E INNOVADORES"*. Este acto fue colectivo y de hermandad iberoamericana e invitó a los municipios a tener mayor responsabilidad; el trabajo de la Unión Iberoamericana de Municipalistas seguirá siendo el de otorgar herramientas para el desarrollo sostenible y el desarrollo tecnológico a los gobiernos locales.

El ejercicio público tiene un papel esencial en la sociedad actual y en los próximos años se presidirá por la ética democrática, la solidaridad, el desarrollo científico y tecnológico; ello requiere abordar una nueva cultura de la innovación, entendida como la audacia creativa que será la que determine el curso de la historia y no al revés.

En este sentido, la finalidad de la UIM es ayudar a generar actores del desarrollo, personas que no se resignen, con una fuerte convicción innovadora y para ello, las instituciones locales son imprescindibles en transmisión de estos valores. Es así, que la VII Conferencia apostó por convertirse en un referente en los procesos de descentralización en América Latina, encaminando a los municipios participantes, a generar mejores formas de hacer las cosas, de pensar el territorio y promover el desarrollo.

Para instalar e impulsar la cultura de la innovación y dar auge a la democracia, como herramienta de progreso y prosperidad, habrá que modificar hábitos en nuestras sociedades para estar en la posibilidad de dar una respuesta adecuada a los desafíos que hoy tienen nuestras ciudades y definir nuestro acontecer social. Cabe referir, que son más de 30 000 autoridades locales y funcionarios directivos que se han incorporado a las redes de la UIM; que se cuenta con 170 publicaciones difundidas en 120 000 direcciones; que se han realizado 250 misiones de asistencia técnica, congresos y conferencias, y han surgido cuatro nuevas redes dentro de la UIM. Estas han sido las directrices que se han trabajado para fortalecer a los municipios iberoamericanos.

⁴ Tomado de los *"Mensajes del Dr. Federico Castillo Blanco, Secretario General de la UIM, durante la VII Conferencia Internacional de la Unión Iberoamericana de Municipalistas"*, en el Palacio Municipal de Toluca y en el Palacio de Gobierno del Estado de México. Toluca, Estado de México. 19 de abril de 2010.

II. Ciudades Globales





Ciudades globales, creativas y latentes

María García Pizarro
(España)

Las ciudades, hoy en día, tienen un nuevo entorno en el que se ha producido la tercera revolución. Anteriormente, para hablar de una revolución, los conceptos decisivos eran únicamente los materiales, el capital humano. Pero, actualmente, los materiales, la tecnología y la organización del capital humano como recursos clave de la innovación y el conocimiento, son factores determinantes de la tercera revolución, un entorno que hace que las ciudades vivan hoy una serie de cambios internos y externos.

Para la mejor comprensión del tema, se definen algunos conceptos:

- Ciudad: entendida como el espacio de intercambio, comercio y cultura. No es solamente “*urbs*”, es decir, concentración física de personas y edificios. Es “*civitas*”, lugar del civismo, o participación en los quehaceres públicos. Es “*polis*”, lugar de política, de ejercicio de poder.
- Creatividad: es el proceso mediante el cual se producen nuevas ideas.
- Innovación: es el proceso que sirve para aplicar ideas.

Actualmente, en las ciudades se han producido cambios internos como, por ejemplo, en los componentes sociales, es decir, en las personas que habitan en ellas. La ciudad administrativa está superada por la ciudad vivida, pues se han eliminado los bordes. Las ciudades han cambiado su morfología, han modificado cómo se produce la concentración de flujos de trabajo y también de capital, se ha roto el diálogo tradicional entre centro y periferia. Hoy se puede hablar de ciudades compactas y ciudades difusas; hay ciudades que se pierden en el territorio creando manchas, concentraciones, núcleos, que son satélites alrededor de otra centralidad.

También las ciudades están viviendo cambios externos. Hoy el valor de las ciudades ya no está determinado por el número de personas que viven en ellas. Las ciudades ya no se definen por su demografía, están caracterizadas por su capacidad para crear y atraer flujos de capital, información y centros de decisión. Están cambiando en su relación con el espacio y tienen una nueva concepción: “@_territorial”.

Las ciudades empiezan a pasar “de la ciudad como huella a una ciudad de la experiencia”, incluso algunos autores comienzan a hablar de la ciudad sin espacio, pues las ciudades están viviendo retos globales que precisan respuestas locales. Hablar de la pobreza, de los retos o de los objetivos del nuevo milenio, tiene una dimensión en el territorio, en el ámbito local, en el que hay que darle solución.

Las ciudades están sintiendo la pérdida de identidad por el propio efecto de la inercia de la globalización, que ejerce una presión tal en éstas que deben repensarse. Dichos retos son, en primer lugar, resignificar el sentido de lo local, reinventarse, buscar nuevamente el significado de su propia identidad. Ante esta presión y pérdida de la identidad, es necesario buscar un nuevo espacio territorial.

En segundo término, las ciudades necesitan resolver la articulación de lo global y de lo local, es decir, cómo los problemas y los retos globales se convierten en oportunidades y en elementos de fortalezas para el ámbito local. Las ciudades precisan pasar de la ciudad escenario a la ciudad protagonista, ya que en muchas ocasiones se ha procedido a conceptualizar la ciudad como un espacio, un escenario, un actor pasivo en el que se producían los acontecimientos, por lo que es necesario darle este valor decidido, valor de fuerza, de que sea la ciudad un actor protagonista de los acontecimientos que se están produciendo. Y finalmente, pero no menos importante, el reto de saber combinar la ciudad de espacio con una ciudad generadora y gestora de flujos, tanto económicos, como sociales, culturales, y de todos los ámbitos.

Sin duda, la creatividad y la innovación son estrategias para que las ciudades puedan afrontar los retos de la globalización y se regeneren. Para que surja este tipo de ciudades, es necesario entender que la ciudad es un actor, es un sistema funcional que, como tal, interviene en cada una de las siguientes áreas:

- a) Estructura social
- b) Capital social
- c) Formación
- d) Medio ambiente
- e) Calidad de vida
- f) Gobernabilidad
- g) Telecomunicaciones
- h) Sistema de transportes
- i) Actividades productivas
- j) Cultura
- k) Innovación.

Por tanto, la ciudad no sólo son los espacios, es territorio, es sociedad, es política, es medio ambiente, es educación, son niños, son jóvenes. No es ver a la ciudad desde el punto de vista constructivista, desde las piezas arquitectónicas, sino desde un carácter político.

Asimismo, la creatividad y la innovación implican políticas que lleven a la apropiación ciudadana y no a lo que coloquialmente se denominan políticas de “alucina vecina”, las cuales se dan porque en muchas ocasiones se confunde la creatividad con la publicidad que se le hace a una ciudad para que los demás digan que es bonita, grande, la mejor, la que tiene los mejores servicios, pero en realidad se olvida de la ciudadanía.

A éstas se les pueden llamar ciudades de parques temáticos, que acumulan piezas arquitectónicas y servicios sin que estén pensados con y para la ciudadanía. Esto implica la potenciación y retención del talento, tener una ciudadanía activa, implicada a una ciudad vivida, una ciudad latente, es decir, una ciudad que esté generando y bombeando sentimientos.

Las ciudades creativas e innovadoras también requieren de confianza, entendida como la capacidad para trabajar juntos. Otro factor importante es un buen liderazgo. Es necesario que los soñadores (personas que tienen encomendada la tarea de dirigir las ciudades) sean fuertes, con base en instituciones preparadas. El líder debe buscar la calidad en las relaciones institucionales y favorecer las ciudades creativas e innovadoras con entusiasmo.

Así como existen factores que favorecen la generación de ciudades creativas e innovadoras, también hay algunos que son peligrosos para estas ciudades, como: la burocracia, factor que no permite ver la importancia del bosque, por estar en la rama. La burocracia se da por el miedo a equivocarse, podría catalogarse como un miedo político, a hacer algo diferente, o a dejar que las nuevas ideas inunden los sentimientos de quienes las dirigen, y que hagan sociedades que latan. La burocracia confunde una ciudad creativa con un parque temático, por ejemplo.

Una ciudad creativa, más allá de su vocación temática, precisa abordar cinco esferas:

1. Economía: creación de espacios huéspedes de innovación; puesta en marcha de proyectos de apoyo a la innovación, a los nuevos emprendedores y grupos de innovación.
2. Ciudad: espacios de las oportunidades, de las escenas de lo público y lo privado; de cómo la planificación urbana actúa como auténtico catalizador de ciudades latentes; de cómo las ciudades se convierten en un laboratorio vivo para la educación.
3. Ciudadanía: valores, identidad, participación y protagonismo de hombres y mujeres; paz y tolerancia como estímulo de vivacidad y humanidad.
4. Gobierno: con capacidad de promoción y liderazgo; con la habilidad de hacer de la cooperación internacional una estrategia transversal, de gobierno, de proyección y promoción internacional.
5. Comunicación: desarrollo de estrategias de comunicación y marketing que estimulen la competitividad del territorio; la creación de marcas y factores que hagan las ciudades singulares. La potenciación de la imagen-ciudad.

Para crear una ciudad creativa se necesitan buscar nuevas ideas para aplicarlas y, para ello, se requieren novedosas herramientas de gestión. Por esto, las ciudades precisan pasar de la gobernanza a la nueva gobernanza, que depende de la capacidad de organización, para poder generar las mejores oportunidades en cuanto a la mayor generalización de flujos y capacidad de potenciar los talentos. En la sociedad de hoy no existe un monopolio del conocimiento por parte de ningún actor, además existe un creciente rol político de la sociedad civil, que demanda participar en las decisiones públicas, y mejores servicios públicos. Las ciudades requieren una manera distinta de gobernar, considerando que hoy las ciudades son espacios de lo tangible e intangible, es decir, lo que se determina por los bordes y lo que no se ve.

En conclusión, las ciudades son “latentes”, por lo tanto requieren de planes estratégicos para formular la creatividad y gestión en red para pasar de la creación a la innovación. Los planes estratégicos deben estar diseñados tomando en cuenta la instrumentación de la cooperación público-privada, la concreción del modelo de ciudad y cartera de proyectos, y la articulación de la participación ciudadana.

Las ciudades creativas son ciudades fuertes, y es la vocación de los soñadores ayudar a crearlas con su trabajo diario. A continuación, citas y frases de algunos soñadores.

- 1) *“No hay innovación sin capacidad emprendedora, sin visión de futuro, sin confianza y sin asunción de riesgos”.*
José Antonio Rodríguez, Alcalde de Jun.
- 2) *“La ciudad no es un problema. La ciudad es, o debe ser, la solución. La creatividad, la innovación, está por empezar”.*
Jaime Lerner, ex Intendente de Curitiba.
- 3) *“Toluca será sana, segura, emprendedora y participativa. Toluca, una ventana al mundo”.*
María Elena Barrera, Presidenta Municipal de Toluca.
- 4) *“Lautaro, una comuna sana, educada e informada”.*
Renato Hauri, Alcade de Lautaro.
- 5) *“El pocitano no quiere fotocopias, quiere innovación”.*
Sergio Uñac, Intendente de Pocito.
- 6) *“Podemos elegir trabajar para compartir entre muchos una ciudad, una ilusión que hunde sus raíces en siglos pasados y se proyecta en décadas futuras”.*
Ricardo Millán, Alcalde de Antequera.
- 7) *“Necesitamos desvelar todas las energías y toda la potencialidad creativa de hombres y mujeres... sin tutelados innecesarios, sin proteccionismos y sin trabas burocráticas”.*
Pasqual Maragall, ex Alcalde de Barcelona.
- 8) *“Málaga apuesta por un modelo de ciudad en el que la cultura se convierte en una línea estratégica de su potencial desarrollo”.*
Francisco de La Torre, Alcalde de Málaga.



La ciudad urbana y metropolitana

Paula Ravanelli Losada
(Brasil)

Si se observa el crecimiento de las ciudades, se puede afirmar que la urbanización global es irreversible, pues en 1975, 38 por ciento de la población mundial era urbana; y en 1998 aumentó al 47 por ciento. Con esto se estima que para 2015 será del 55 por ciento, y en 2030 en más del 60 por ciento. Tal vez no se pueda evitar esta tendencia, pero se debe tratar de minimizar los problemas que el desarrollo urbano provoca, pues las principales ciudades se encuentran dentro de una competencia depredadora para conquistar ventajas en los mercados globales.

¿Cuál es el rol de los grandes centros urbanos en la economía mundial contemporánea? ¿Cuál es el rol del Estado en el ordenamiento global, en sus distintas esferas territoriales? ¿Cómo garantizar la primacía del interés público en las políticas territoriales? ¿Qué tipo de acción los gobiernos locales pueden implementar para maximizar resultados y minimizar perjuicios de la metropolización?

Las ciudades urbanas y metropolitanas de los países iberoamericanos son cada vez más grandes. En la mayoría de ellos, la proporción del producto económico generado por las grandes ciudades es superior a la participación urbana total de la población nacional, por ejemplo: la ciudad de México alberga al 14 por ciento de la población del país, pero maneja 34 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. En la ciudad de Lima, Perú, pasa lo mismo; tiene 30 por ciento de la población y maneja 40 por ciento del PIB nacional, al igual que Centauro, cuenta con sólo dos por ciento de la población brasileña, en tanto que opera 40 por ciento del PIB nacional. Esto demuestra que las ciudades metropolitanas son muy ricas, y se clasifican como ciudades globales.

La socióloga holandesa Saskia Sassen ha clasificado a Tokio, Nueva York y Londres, como las principales ciudades globales del mundo. A través de la siguiente afirmación: “Las grandes metrópolis son espacios estratégicos de poder de la economía mundial, donde se maneja y coordina el sistema global”.

La idea central de sus estudios es que el mundo globalizado lleva el paradigma de la competitividad económica. Las ciudades que se mantienen como líderes del escenario económico son las que consiguen presentar ventajas comparativas

para atraer empresas transnacionales y flujos internacionales de capital financiero, incluso estos estudios han sido muy difundidos por los urbanistas de Barcelona, quienes venden consultorías sobre cómo transformar la ciudad competitiva.

En esta nueva forma de capitalismo, la ciudad metropolitana que antes funcionaba como un centro de comercio-industria ahora tiene otro rol. Las metrópolis se han convertido en un centro de comando y control de la economía mundial; son lugares clave para las finanzas y empresas de servicios transnacionales; sitios de producción, incluso de innovación y tecnologías, y mercados para productos novedosos.

No obstante, las metrópolis también son espacios de desequilibrio, sobre todo para los latinoamericanos y países en desarrollo. Son desequilibrios por la superpoblación, desigualdades sociales, la fragmentación de tejido urbano (al tener una ciudad y muchos municipios), y la precarización del trabajo e inseguridad pública.

Todo lo anterior se da en Brasil, país grande y de dimensiones continentales. Tiene ocho millones 514 204 kilómetros cuadrados, en los que habitan 192 millones de brasileños. Al observar el mapa de densidad demográfica, se ve que la población de Brasil está concentrada en la costa.

Paula Ravanelli, especialista brasileña en gestión de políticas públicas, describe como se dio la metropolización en Brasil. Comienza en 1996 con Río de Janeiro, después en 1997 Belo Horizonte y Sao Paulo; en 2001, Porto Alegre, Maringá y Belem, y después las ciudades del noreste. Incluso Brasilia, la capital, todavía no es una ciudad muy central para la economía nacional. Las ciudades más importantes son Río de Janeiro con 11 millones de habitantes y Sao Paulo con casi 20 millones de habitantes.

Brasil tiene 5 564 municipios y regiones metropolitanas que son muy distintas, muy heterogéneas. Algunos de los municipios tienen sólo 6 000 habitantes, lo cual contrasta con las mega-ciudades: Río de Janeiro y Sao Paulo. Aquí la urbanización no es igual en todo el territorio nacional, es muy heterogénea, y cada vez más concentrada en las grandes ciudades que tienen un papel muy importante en la economía global. Las mega-ciudades brasileñas han desarrollado regiones metropolitanas. Cada una se conoce como ciudad-región porque su espacio se relaciona con otras regiones metropolitanas cercanas.

La desigualdad de las ciudades brasileñas es cada vez más fuerte porque éstas no logran compensar los desequilibrios que en ellas se generan; por ejemplo, en la región sureste, donde está Río de Janeiro, Sao Paulo es la región que maneja 54 por ciento del PIB nacional y le pertenece sólo dos por ciento del territorio; y en contraste está la región norte que tiene cinco por ciento de la población y 45 por ciento del territorio nacional. Por detrás de la retórica innovadora que plantea el Banco Mundial de las ciudades globales, el nuevo modelo de organización espacial de las metrópolis es cada vez más excluyente, especialmente para los países en desarrollo. La diferencia entre las clases sociales de una región metropolitana es

transformada en separación física y simbólica, lo cual dificulta una sociabilidad e intensifica la alimentación de las identidades colectivas, y discriminan algunos segmentos sociales, como los negros que viven en las favelas de las afueras de Brasil.

Ravanelli refiere que los desafíos son muy grandes, porque en Brasil se tiene que pensar en cómo manejar la implantación del metro, pensar en proyectos transnacionales, pero, ¿cómo manejar la implantación de megaproyectos transnacionales sobre un territorio que ni siquiera ha implantado los servicios básicos de urbanización, como agua, saneamiento, luz, etc.? Además, la creciente urbanización de Sao Paulo ha hecho que la gente del campo vaya a parar a la ciudad y a la pobreza, y Brasil debe darse cuenta de eso.

Por todo esto, la buena gobernanza de las ciudades metropolitanas debe incluir a la gente, promover la inclusión social de todos mucho más que atraer grandes empresas transnacionales. Hay que hacer las dos cosas al mismo tiempo. Para ello, es necesario construir una red de vínculos externos, involucrando dentro de los límites metropolitanos hasta la región, el país y las instancias globales como articulador de las políticas locales y regionales.

Finalmente, Ravanelli propone tres puntos básicos para hacer frente a estos retos. Primeramente, fortalecer el poder público, incluyendo al municipio, pero sin pensar que éste va a hacer todo solo, pues no se puede cambiar sin cooperación; fortalecer al Estado basado en un planteamiento nacional, puesto que los municipios tienen que tener apoyo de la provincia y del gobierno nacional; por lo tanto, todos deben estar involucrados en un plan, es decir, fortalecer el poder público en todas las esferas de gobierno para promover la regulación y la coordinación del territorio.

Como segundo punto, promover la cooperación y la solidaridad en las esferas de gobierno, entre los municipios, los gobiernos regionales y el gobierno nacional, lo cual puede lograrse a través de consorcios o de las mancomunidades para permitir un desarrollo regional que debe estar muy articulado en el plan nacional de desarrollo, en el plan metropolitano, en un plan macro regional y múltiples planes de gobierno.

El tercer punto, que es de suma importancia, consiste en desarrollar experiencias creativas e innovadoras.

III. Urbanismo y Reconversión





El uso y reutilización de espacios degradados como vía para el desarrollo de las ciudades

Carlos Rojas García¹
(España)

Es muy importante que los ciudadanos tengan, sin duda, confianza en sus dirigentes políticos, para que cuando llegue al ayuntamiento un nuevo gobierno éste no trate de anular todo lo que hizo la anterior administración, simplemente por ser de otro partido. De lo que se trata es de hacer cosas mucho más importantes y mejores que el gobierno anterior, sin quitar algunas de las acciones buenas e importantes que hayan hecho. Lo anterior lo lleva a cabo Carlos Rojas García, actual alcalde de Motril, en España.

Motril se ubica al sur de España, en la provincia de Granada. Es una ciudad de aproximadamente 60 000 habitantes, situada a la orilla del mar, con un clima tropical excelente; cultiva chirimoya, aguacate y mango; tiene cercanía con tierra nevada, por lo que cuenta con playa y con nieve; es un sitio privilegiado, que necesita avanzar en su proceso de desarrollo. Sus avances los basa en la aplicación de proyectos de transformación, mismos que impulsan diversas acciones como el ahorro de energía, entre otros aspectos.

Por ser el primer municipio en reducir prácticamente 40 por ciento de la energía que consumen las luminarias, Motril fue galardonado con un premio que le otorgó la Unión Europea por reducción energética. El ayuntamiento de esta ciudad está trabajando mucho en el ahorro energético haciendo uso de la energía alternativa, como molinos de aire y celdas solares que alimentan las instalaciones municipales. Este es un paso muy importante en la transformación de la ciudad.

Los tres grandes proyectos de transformación de la ciudad de Motril son:

1. La recuperación de la zona degradada del Humedal de la Charca de Suárez.
2. El proyecto de infraestructura cultural.
3. El plan urbano.

¹ Carlos Rojas, alcalde de Motril, España, se encuentra en el final de su segundo mandato. El periodo de la alcaldía municipal tiene una duración de cuatro años, con oportunidad de una segunda postulación, por lo que Carlos Rojas cumplirá ocho años al frente de la alcaldía. Cuando éste ganó la elección, lo hizo con el abanderamiento de un partido político que nunca había estado al frente de ese gobierno municipal; sin embargo, después de 30 años de historia democrática de los municipios españoles, ocurrió el cambio en Motril por primera vez, y lo que hizo al momento de asumir el cargo fue plantear una renovación de ideas y una transformación de la ciudad, pero siempre teniendo en cuenta las cosas que había hecho bien el gobierno anterior.

El primer proyecto fue impulsado desde los gobiernos anteriores, y reapropiado para ser transformado en función de lograr la recuperación de la Charca de Suárez, una zona muy degradada cuyo destino era ser aniquilada.

Afortunadamente, se ha logrado revertir este hecho, dada la transformación de la ciudad, con respeto y meta medioambiental.

Este proyecto se financió de la siguiente manera:

- Con la utilización de recursos financieros y técnicos, procedentes de un acuerdo de colaboración suscrito por el ayuntamiento y la Junta de Andalucía.
- Con la principal fuente de financiamiento procedente del proyecto presentado y aprobado por la Unión Europea, para la recuperación de espacios degradados.
- Mediante la colaboración del ayuntamiento, tanto en la financiación de las mejoras como en la ejecución del proyecto, con la asignación de dos técnicos encargados de las actuaciones de recuperación, y con dos monitores ambientales adscritos exclusivamente al Humedal.
- Con el apoyo económico del gobierno, por medio del Programa de Mejora Ambiental 'Ciudad 21'.
- Con el apoyo del gobierno de la nación, a través del Ministerio de Fomento, quien sufraga económicamente la construcción (en el Humedal) de un centro de interpretación botánico.

Los resultados obtenidos con la aplicación de este proyecto son: el modelo urbanístico y turístico municipal se cambió a un modelo más sostenible del territorio; preservación de la biodiversidad como espacio para el desarrollo de las actividades de educación ambiental; impulso de la participación ciudadana en la ordenación territorial (Agenda Local 21); recuperación de un espacio donde la fauna puede entrar y salir a través de la malla cinegética; y control de especies invasoras y vegetación de los caminos.

Además, se creó un centro de sensibilización y educación ambiental. Las evaluaciones del rendimiento vienen dadas por los estudios ecológicos, las actividades de educación ambiental, y el número de visitantes. La preservación de zonas naturales costeras es más positiva que negativa para el desarrollo turístico. Es un ejemplo de compromiso local con la protección de la biodiversidad. Muestra las posibilidades de la participación ciudadana en la administración local y en la preservación del medio ambiente.

En definitiva, el Humedal de la Charca de Suárez es un ejemplo de que el apoyo ciudadano fundamentado en las evidencias científicas del valor ecológico del espacio, pueden lograr la preservación y puesta en valor ambiental de un espacio, después de haber sido clasificado inicial y oficialmente como suelo urbano

El segundo proyecto, y el más reciente, es el de infraestructura cultural. Motril tiene historia, como todas las ciudades, por muy industriales que sean. La misión es tener perseverancia para encontrar todos los vínculos históricos que puedan unir a los ciudadanos.

El filósofo inglés, Clark decía que “no se puede estar pensando en las próximas elecciones, sino en las próximas generaciones” lo cual, en la práctica es realmente difícil. Todos los que hacen política saben que eso es muy complicado, pero hay que hacer un esfuerzo para ver más allá de los próximos comicios.

Recuperar la historia consiste en invertir dinero para apropiarse de los edificios públicos que tienen un pasado histórico. Básicamente, el plan de Motril consistió en comprar edificios históricos degradados, recuperarlos, reconstruirlos y darles un uso, para que no fueran simplemente edificios observables, sino para que tuvieran un uso público. Como la reapropiación de la Casa Garcés, del siglo XVI, la cual se convertirá en un museo interactivo de la historia de Motril.

También están por recuperarse la casa de Garach; la casa Ruíz, del siglo XVII; el Ayuntamiento de Motril, el Teatro Calderón de la Barca, las minas árabes y el complejo fabril de la caña de azúcar “La fabriquilla”. Este complejo está por recobrase debido a que en Motril se pretende dar, nuevamente, un gran impulso a la industria del azúcar, como en el siglo XIX, donde se vivía prácticamente de la industria y el cultivo de la caña de azúcar. Las fábricas antiguas deterioradas se están recuperando para hacer un gran circuito del azúcar a nivel europeo.

El tercer proyecto denominado plan urbano consiste en obtener financiamiento para regenerar zonas urbanas degradadas, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Fue seleccionado entre 102 grandes proyectos, que reciben apoyo económico en un 70 por ciento.

A Motril fueron entregados 14 millones de euros para regenerar una zona deprimida de la ciudad donde hay mucha drogadicción, entre otros problemas. Estas acciones se deberán desarrollar a largo plazo, en un periodo de siete años, comprendido entre 2009 y 2015. El plan contiene nueve áreas temáticas a las que se va a dirigir todo el presupuesto otorgado por la Unión Europea:

1. Sociedad de la información.
2. Fomento de la integración social y la igualdad de oportunidades.
3. Medio ambiente urbano, y reducción y tratamiento de residuos.
4. Desarrollo del tejido económico: acciones a favor del empleo, de la actividad empresarial.
5. Accesibilidad y movilidad.
6. Infraestructuras de servicios.
7. Formación profesional.
8. Información y publicidad.
9. Gestión y asistencia técnica.

Como parte de la aplicación del plan urbano, se considera el fomento a la integración social e igualdad de oportunidades, mediante campañas de sensibilización dirigidas a la prevención y reducción del ausentismo escolar, del aislamiento social y soledad en personas mayores, y de la dependencia; y se impulsará un programa de ocio y tiempo libre para la promoción de facultades y capacidades para personas mayores.

En el aspecto medioambiental, para la reducción y el tratamiento de residuos, se han implantado 11 islas ecológicas con un total de 44 contenedores soterrados; en las nuevas construcciones se están instalando sistemas de alimentación de energía solar que, posteriormente, también alimentarán a la instalación municipal.

En conclusión una zona degradada de Motril, que se daba por perdida, es el Humedal de la Charca de Suárez, la cual se encuentra en una región considerada en el Plan urbanístico de los años 90 como de aprovechamiento habitacional, donde se pueden construir edificios. Afortunadamente, llegó a Motril un movimiento ecológico que reconoció al Humedal como el futuro de la ciudad; el gobierno supo escuchar aquellas voces y el ayuntamiento rectificó su postura y se dio a la tarea de recuperar un espacio de reserva de casi 50 especies de aves en peligro de extinción.

Una charca que era vista por la población como algo malo, ahora ha cambiado su percepción y la ve como un espacio protegido, una reserva natural que constituye el último reducto de un gran sistema de humedales relacionados con el Delta del Río Guadalfeo. Actualmente, cuenta con comunidades vegetales acuáticas, de hidrófitos, heliófitos y freatófitos, lo que posibilita la existencia de una variadísima fauna; se pueden encontrar más de 200 especies de vertebrados censadas, 27 de ellas consideradas como especies singulares, tanto por su rareza como por su grado de amenaza; tiene una superficie de 146 000 metros cuadrados y se sitúa en la Playa de Poniente en Motril, Granada.

Hoy, la Charca de Suárez muestra como el hombre puede intervenir en su hábitat para modificar la naturaleza de su entorno, y que preservar un espacio medio ambiental tiene una trayectoria turística importantísima. En definitiva, el Humedal de la Charca de Suárez es un ejemplo de que el apoyo ciudadano fundamentado en las evidencias científicas del valor ecológico del espacio, puede lograr la preservación y puesta en valor ambiental de un espacio después de haber sido clasificado, inicial y oficialmente, como suelo urbano.

Este caso enseña que el proyecto de transformación de las ciudades puede conseguir que éstas se transformen, y los proyectos deben ser puestos en marcha sin ningún temor a su ejecución y a sus resultados.



Urbanismo sostenible. La experiencia de Italia

Elena Tanzarella
(Italia)

La asociación entre urbanización y medio ambiente en Italia se inicia desde hace muchos años y ha sido parte de la planificación; pero recientemente se ha comenzado a insistir en que la codificación urbanística, la planificación, debe ser ‘sostenible’. La novedad es que este adjetivo se añade a ‘planificación’, e implica la necesidad de determinados instrumentos jurídicos y una nueva aproximación al concepto de planificación.

¿Qué es la codificación urbanística sostenible? Bueno, para responder esta pregunta es importante revisar un poco la historia del medio ambiente en el ámbito jurídico, para que se pueda entender mejor lo que es la codificación sostenible en la legislación y en el Instituto Procesal. Para entender qué es el concepto de planificación sostenible, se debe tomar en cuenta que éste depende de un desarrollo ocurrido tanto en el Derecho Interno Italiano, como en el ámbito del Derecho Comunitario, es decir, en la Unión Europea o Comunidad Europea. Todos los miembros de la Unión Europea tienen su Derecho Interno, que tiene que dar aplicación a los principios establecidos por la Comunidad Europea.

En este momento, existe una situación por la cual en la Comunidad Europea se habla de la necesidad del desarrollo sostenido en todos sus sentidos, y la planificación urbanística se pone como uno de los medios para asegurar y concretar el desarrollo sostenible de que se habla en el ámbito internacional. Ahora bien, esto tiene que funcionar en el Derecho interno, y en ese sentido, en Italia se ha llegado a concebir la planificación como medio de tutela del medio ambiente, lo cual ha sido resultado de todo un trabajo por parte de la jurisprudencia, porque en la Constitución Italiana, que fue promulgada en 1948, no se hablaba de medio ambiente. Aunque sí había referencias, por supuesto, a la codificación urbanística y a la toma de territorio. Ahí se origina el sistema de planificación, pero todavía no se pensaba en la necesidad de darle tutela al medio ambiente.

La doctrina y la jurisprudencia constitucional, empezaron a tomar en cuenta algunos principios constitucionales que, aunque no hablan de medio ambiente, pueden aplicarse al medio ambiente. Por eso se emplea el principio de igualdad, es decir, la necesidad de que todos sean iguales y disfruten del bienestar. El

Estado, por su parte, tiene gran responsabilidad en garantizar esa igualdad, que es también igualdad a poder disfrutar lo que es el medio ambiente. Desde el principio, el artículo 32 de la Constitución Italiana se refiere al paisaje. Entonces, si se piensa en el paisaje en sentido amplio, debe reconocerse que ahí cabe también el medio ambiente. Además, es normal que cuando se hace una planificación urbanística el paisaje y el medio ambiente sean elementos a considerar. Es en ese sentido que se observa al paisaje como medio ambiente en la planificación urbanística.

Por ello, se tuvo que reconocer al medio ambiente como parte de los principios constitucionales, en el marco de los derechos sociales. La República Italiana, bajo el artículo 12, garantiza igual desarrollo para todos, el desarrollo en un sentido social, económico, cultural. Entonces también implica una igual posibilidad de disfrutar de las ciudades y del medio ambiente y, finalmente, el artículo 9 crea claramente el derecho a la salud, que implica un ambiente saludable, donde se pueda vivir.

Así, la Corte Constitucional de Italia declaró que el medio ambiente es un valor constitucional, no un derecho. Por ello no se puede hablar de un derecho subjetivo al medio ambiente. Todo lo que se puede decir es que el medio ambiente es un valor y, como tal, se tiene que aspirar a él e implementarlo. Por ello, los legisladores estatales y regionales empezaron a concebir las planificaciones como tutelares del medio ambiente.

En la planificación urbanística se percibe que el medio ambiente sea tutelado por derecho urbanístico, toda vez que fue concebida y aprobada primeramente por los tribunales administrativos regionales de Italia, que son los órganos judiciales que se ocupan de todo lo que concierne a la administración pública. La planificación urbanística, básicamente, prevé que el territorio sea dividido en zonas homogéneas de planificación; es decir, que al planificar la ciudad, se debe delimitar una zona para edificar, otra zona que tenga que ver con lo agrícola, la zona para los hospitales, otros servicios públicos, etcétera.

La ley que primariamente hablaba de estas divisiones para modificar la ciudad creó un ambiente, y no hablaba del medio ambiente, sino que solamente se refería a lo que eran las áreas verdes, el verde privado y el verde público; es decir, que el planificador tenía que reservar unos espacios urbanos dedicados a zonas verdes y otras dedicadas a la agricultura. Algunos ayuntamientos empezaron por reservar espacios agrícolas no tanto para destinarlos a la agricultura, sino como espacios de descongestión, para tener más áreas verdes en la ciudad, para que la ciudad fuese más vivible.

El espacio agrícola significaba comprimir totalmente la propiedad privada, porque parece privar la posibilidad de edificación. Entonces los dueños de los terrenos con vocación agrícola empezaron a solicitar a los tribunales que se aclarara la confusión sobre lo agrícola, dado que el ayuntamiento no podía inventarse un verde que no fuese una concesión agrícola. Los tribunales resolvieron aceptar

la reserva de zonas verdes como una forma de tutelar el medio ambiente y ésta ha sido la manera en que se ha llegado en Italia a concebir la posibilidad que la planificación urbanística tutele el medio ambiente.

Paralelamente, en el Derecho internacional siempre se ha hablado de 'desarrollo sostenible'. Por ejemplo, desde la Conferencia de Río de Janeiro de 1972 se reconoció la necesidad de cuidar el medio ambiente, noción que estaba ya bien comprometida en la Comunidad Europea, de la que Italia forma parte. La Unión Europea aceptó esta necesidad de incorporar el desarrollo sostenible a su sistema jurídico y la tradujo en una reforma del tratado de la Comunidad Europea, introduciendo la necesidad de tutelar el medio ambiente e introduciendo, además, la necesidad del desarrollo sostenible.

Ahora, el artículo 174 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea obliga a que todos los estados miembros de esta comunidad hagan una legislación que busque el objetivo del desarrollo sostenible. El Poder Legislativo italiano, en consecuencia, resolvió esta tarea en el ámbito de la planificación urbanística, creando un sistema para tutelar el medio ambiente. Y ahora Italia ha incorporado legislativamente la planificación urbanística sostenible, que es la sostenibilidad ambiental o el desarrollo sostenible.

Si le damos a esta definición de sostenible un carácter universal, se puede imaginar, simplemente que en el sistema jurídico social es posible incorporar todas las normas que se puedan poner para que la población continúe desarrollándose con respeto al medio ambiente. En un sentido muy amplio, medio ambiente está relacionado con la salud, y como un espacio para disfrutar. Ese fue un avance más en la conformación de los instrumentos italianos para percibir ese principio de desarrollo sostenible.

Además, Italia ha puesto en su legislación interna un principio de instrumento jurídico que ha sido establecido por el legislador comunitario, consistente en el Sistema de Evaluación Ambiental Estratégica. Eso significa que cada uno de los ayuntamientos o de las regiones en Italia, porque hay planes urbanísticos de diferentes niveles, tiene que definir los alcances de su planificación: de todo el territorio, una parte de la ciudad queda reservada para los bienes culturales o para las zonas de interés arqueológico, lo que sea. Y se tiene que hacer una serie de evaluaciones de impacto estratégico para prever las consecuencias ambientales de las obras.

Esta evaluación ambiental estratégica, por supuesto, es obligatoria y es el único instrumento de planificación urbanística que recibió nivel de ley de marco estatal. Luego, en toda Italia los legisladores pueden hacer otras leyes en materia urbanística y está surgiendo un fenómeno en el que las cámaras italianas están interesándose particularmente en el tema del urbanismo sostenible, y elaborando leyes en las que la planificación urbanística sostenible está muy presente.

La sostenibilidad ambiental, a través de la planificación, pasa por la participación ciudadana, lo cual es muy importante, porque los ayuntamientos en Italia no

pueden hacer un plan urbanístico sin el concurso de la participación ciudadana. Pero, en la legislación de marco estatal, la participación ciudadana llega al final de la planificación; es decir, el legislador y el ayuntamiento, deciden hacer una planificación de nivel que sea. Se realiza a través del dibujo del territorio y después publica el proyecto para que los afectados. Por lo que, en la planificación, sólo los dueños propietarios de las áreas que han sido planificadas, puedan decir lo que en su opinión funciona o no funciona y puede plantear ante el juez administrativo cuestiones de legitimidad, esto es, que pueden pedir al juez que declare la ilegitimidad de la planificación.

Si el destino que se ha dado al área de planificación, no es una designación conforme a los objetivos del plan, entonces el juez administrativo actúa como árbitro. El legislador tiene mucha discrecionalidad en la planificación del territorio, pero el juez establece elementos de control para la correcta aplicación de esa discrecionalidad.

Si en la planificación urbanística sostenible se antepusiera la participación ciudadana como instrumento, todos los ciudadanos, independientemente de ser afectado directamente por la planificación, podrían expresar sus exigencias en materia territorial, incluyendo, por ejemplo, las opiniones de los empresarios. Esta posibilidad ya está aconteciendo en la ciudad de Milán, donde la autoridad recoge en un plazo bastante breve todas las opiniones y después la participación se hace efectiva por el hecho de que la administración tiene que motivar todo lo que decida en su planificación.

De este modo, en el momento en que empieza a planificar y que hace sus elecciones discrecionales está libre, por supuesto, de decidir como planificar al territorio, pero en su informe, que acompaña la planificación, tiene que dar respuesta a las opiniones de los ciudadanos que participaron en la consulta previa. Por ejemplo, “tal me pedía que hiciera esto y no lo voy a hacer por esta razón”. Así puede haber un control directo de los ciudadanos sobre la discrecionalidad de la administración pública y se puede saber realmente cuáles son las razones de la planificación.

En Milán existen sucesivos momentos de participación, lo cual ha quedado establecido en la ley estatal, y permite que los afectados por la planificación puedan pedir a la administración de la ciudad que cambie la planificación que está haciendo, antes de que sea definitiva. Este instrumento permite a todos concebir un medio ambiente urbano que sea realmente vivible, lo cual es alentador para conseguir un desarrollo económico que no afecte el entorno y que impida a las generaciones futuras disfrutar del medio ambiente y de los recursos que hoy se tienen.

También se cuenta con un sistema informático que concentra las planificaciones urbanísticas de todos los ayuntamientos de una región. Eso ya está pasando en la localidad de Lombardía, donde se ubica Milán. En la región lombarda, todos los ayuntamientos tienen que enviar a este centro de control regional todos los planes, las observaciones, los informes, para que sea resurgida y puedan

devenir en un instrumento de consulta, una fuente de investigación, que sea de utilidad para todos los ayuntamientos y regiones que deseen información sobre urbanismo y desarrollo sostenible.

Por otra parte, también hay planes de preservación cultural. Existe una ley específica para tutelar los bienes culturales, que impone que los ayuntamientos cataloguen su territorio según su patrimonio cultural y entonces la planificación urbana depende de esta planificación de los bienes culturales; es decir, que el ayuntamiento no puede, por supuesto, individuar la zona de expansión de edificación, donde haya una región catalogada como de interés artístico, de interés ambiental y eso está establecido para la competencia estatal. Pero las regiones que han puesto en su corazón esta idea de la sostenibilidad, están utilizando criterios más severos, más duros, más fuertes para limitar la edificación, para imponer criterios de delimitación de zonas estratégicas ambientales, de zonas de tutela cultural, por ejemplo.

Para concluir, sólo resta señalar la gran importancia de utilizar el sistema de la participación ciudadana, el cual está garantizado en Italia por una ley que impone la obligación de consultar a los ciudadanos para que éstos participen de la función pública. Pero aunque no hubiese una ley específica, como pasó en Italia, donde la ley para estos efectos se promulgó gracias a la jurisprudencia, es necesario que se busque siempre satisfacer la necesidad ciudadana de la participación pública. Sería deseable que todas las constituciones incluyan principios que permitan la participación de la ciudadanía en el desarrollo de las administraciones.



Una propuesta para la movilidad urbana: las gerencias viales

Víctor Reyes Morris
(Colombia)

La gestión de la vialidad o de la movilidad, es el tema de esta ponencia. Para ello, el referente es la Ciudad de Bogotá, capital de la República de Colombia. ¿Qué tiene Bogotá en común con Toluca?, está ubicada a la misma altura, 2 600 metros, más cerca de las estrellas.

Antes de comenzar, dos reflexiones. Una tiene que ver con el concepto mismo de municipio, el cual siendo una institución de creación romana (municipio: *mans capere* o *munis capere*) significa tributar, tributarle al Estado central. Era la forma como el imperio romano aceptaba los gobiernos, llamémosle propios, de los territorios o de las ciudades o pueblos que conquistaba. De manera que esa atención de tributar a un Estado central, para poder autogobernarse, parece que sigue estando presente todavía.

La segunda reflexión tiene que ver sobre la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), con la idea de creación de una red de municipalistas, que presenta una enorme ventaja, no ligada a otro tipo de organizaciones similares; es decir, quienes participan en otro tipo de organizaciones en función del cargo que ocupan, ya sea una asociación de alcaldes, nacional o internacional, o de concejales, o de cualquier otro tipo de manifestación municipalista, tiene el problema de una cierta pérdida de memoria en la medida en que como está en función del cargo, pues fácilmente van y vienen las personas que intervienen. La ventaja de la UIM es que pueden participar todos los funcionarios que deseen o personas que, sin tener cargo alguno, les interese el tema del municipio. Aquí, se siente un compromiso más allá de ser simplemente el ocupante de un cargo electo o por designación.

El problema de la movilidad urbana o vialidad, que tiene que ver con las vías, es un asunto de infraestructura. Es necesario ampliar o mejorar las vías, construir puentes, etcétera, o aplicar medidas de restricción de circulación, que se relacionan con temas ambientales. Pero éstas no son medidas suficientes. No es bastante plantearse el tema de aumentar la infraestructura, de mejorarla; y tampoco poner restricciones que tienen que ver, en muchos casos, con asuntos ambientales.

Es indispensable incorporar de manera permanente, eficiente, oportuna y eficaz, la gestión sobre vías, especialmente sobre los ejes viales, para garantizar la vialidad o circulación en tiempos deseables, y así mejorar la calidad de vida urbana. El indicador más consistente para medir la movilidad en una ciudad, es el tiempo de viaje y cuánto se gasta al ir de un sitio a otro. Optimizar ese tiempo de viaje, es una indicación del mejoramiento de la movilidad.

Lo común en las grandes y medianas ciudades, son los llamados trancones, atascos, o embotellamientos. Cualquiera de estos términos se refiere al hecho que impide la movilidad, aumenta sensiblemente los tiempos de viaje y deteriora la calidad de la vida humana. Es frecuente, en el caso de la Ciudad de Bogotá, y seguramente en muchas ciudades iberoamericanas, la detención de la circulación vehicular, por choques simples, accidentes con peatones o motociclistas, ciclistas, etcétera, por la intervención de cualquier tipo, sobre las vías. Cada entidad pública o privada, por su cuenta realiza trabajos que interrumpen la circulación, agregado a ello la centralización de la actuación para resolver los problemas oportuna y eficazmente.

Los principios de sostenibilidad urbana tampoco son suficientes especialmente en las grandes metrópolis porque, aun cuando tienen muy buena intención, demandan cambios culturales (a largo plazo) que difícilmente se llevan con las realidades económicas. Esto es algo que se ve con mucha frecuencia en diversos países. Por un lado se habla de la necesidad del desarrollo económico y la producción de más vehículos y, por otro lado, se dialoga sobre la necesidad de restringir la circulación vehicular. Esta contradicción no se resuelve y se maneja desde áreas o políticas distintas.

Los planes de movilidad urbana sostenible, son un conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles como caminar, usar bicicleta, utilizar transporte público, dentro de una ciudad; es decir, usar un medio de transporte que haga compatible el crecimiento económico, la cohesión social y la defensa del medio ambiente, garantizando así una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

El tamaño de la malla vial de Bogotá es de 15 348 kilómetros de carril. Esto obliga a una administración descentralizada, a una gestión de la movilidad que facilite la intervención directa para el control y la resolución de problemas de movimiento, de manera rápida, eficiente y eficaz. Para ello se propone a la gerencia de vialidad, que es un mecanismo de apoyo en la descentralización de la actuación en materia de movilidad, de manera oportuna.

Andrew Gores, un famoso pensador francés, dice: “Tanto si se aumentan las vías rápidas, como si se incrementan las vías circulares o transversales, el número de carriles y los peajes, el resultado es siempre el mismo: cuánto más vías se ponen en funcionamiento, un mayor número de coches las obstruyen y más paralizante se vuelve la congestión de la circulación urbana”. La opinión sobre la congestión de la ciudad, la genera básicamente la gente que se desplaza en carros particulares.

En Bogotá, 28 por ciento de los habitantes tiene carro privado. El transporte público tiene un dispositivo de 20 162 buses, busetas y micros. Esto es un problema gravísimo de intereses de pequeñas empresas que ocupan las vías; pero hay una sobre oferta de transporte público. Además, éste es un transporte muy ineficiente porque son vehículos individuales que circulan de manera caótica por la ciudad, a pesar de que hay rutas establecidas. En el sistema tradicional de transporte hay 517 rutas en la ciudad, pero deberían ser 186 para movilizar a siete millones de personas.

Actualmente, existe un nuevo sistema de transporte que se copia de la Ciudad de Curitiba, llamado Trasmilenio. Éste ha sido un esfuerzo interesante que ha transformado mucho a la ciudad. Tiene 84 kilómetros de troncales y 814 buses articulados, pero sólo moviliza a un millón de personas. La Ciudad de Bogotá no tiene metro, pero su construcción está planteada.

¿Qué es la gestión de la vialidad? Es un ejercicio de gestión sobre ejes viales, significativos, dotado de instrumentos de intervención inmediata sobre su jurisdicción vial, para resolver problemas de movilidad vehicular, e investido por la delegación de autoridad única de tránsito, sobre el eje y su zona aferente.

¿Cuáles serían las funciones de la gerencia? Primero, ser autoridad única de tránsito en el eje y en su zona de aferencia, desarrollar y hacer la inteligencia vial por el eje y zona aferente. Inteligencia vial significa conocer bien qué ocurre en la vía e intervenir sobre los problemas de circulación y movilidad del eje. Para ello, se contará con grupos de trabajo de infraestructura vial, cosas que puedan ser reparadas fácilmente o rápidamente, un parque automotor de intervención, grúas, ambulancias, vehículos de desplazamiento, etcétera.

Desarrollar programas de prevención vial es un elemento muy importante. Igual que proponer restricciones y planes de intervención sobre las vías, ampliación, modificación, uso, infraestructura, puentes, etcétera.

Dirigir la vigilancia y control sobre el eje vial y zona aferente es ejercicio de la policía de tránsito. La mayor parte de Bogotá tiene ejes viales señalados como de mayor circulación. Usualmente, la ciudad se preocupa mucho sobre su propio centro, sobre la restricción al centro, pero ya con el cambio en las metrópolis, del monocentrismo al policentrismo, el problema del centro histórico ya no es un problema, porque ya no hay un solo centro de referencia.

En conclusión, la propuesta de la gerencia vial consiste en que cada eje vial tenga una vía que prácticamente sea transversal, por el número de vehículos, en tiempo, que circulan por ahí. Aquí estarían los brazos que tendría esta gerencia vial: una unidad de infraestructura y mantenimiento, una unidad de vigilancia, control y educación vial, una unidad de inteligencia, estudios y planeación.

Esta fue la propuesta de movilidad que se planteó, en el caso de la Ciudad de Bogotá, a la Secretaría Distrital de Movilidad y al Comité de gerentes viales, para coordinar los distintos ejes viales.



Economía urbana y metropolitana: ventajas competitivas y posicionamiento en la sociedad global

Juan José Medina Cabrera
(México)

El Municipio de la Paz, del Estado de México, se encuentra al oriente de esta capital. Está conurbado con el Distrito Federal; colinda con municipios como Chicoloapan, Nezahualcóyotl, Ixtapaluca, Valle de Chalco, y con la delegación Iztapalapa, en el Distrito Federal. Es un municipio pujante, que hace aproximadamente 40 años empezó su desarrollo, y punto neurálgico porque es la salida hacia distintas partes del país, por ejemplo, al sureste hacia los estados de Puebla, Veracruz, Oaxaca, Campeche y Yucatán.

El proceso de urbanización debe estar orientado al desarrollo urbano y la satisfacción de las necesidades. Estos objetivos, no siempre se alcanzan y, normalmente, en toda aglomeración urbana se presentan cuadros de pobreza debido a los desequilibrios, como son la migración y pobladores rurales, con escasa formación que no encuentran empleo estable y terminan formando parte de los asentamientos humanos irregulares. El municipio, al estar cerca de la capital, recibe la migración de algunos estados, como Oaxaca, Veracruz, Guerrero, que llegan con la ilusión de hacer un capital, pero en condiciones extremadamente precarias. Buscan un espacio, un terreno, entonces lo más fácil que ellos consiguen es un asentamiento irregular.

El municipio está dividido en una sola plana, una planicie, y tiene formaciones rocosas, cerros. La gente de otros estados llega y se ubica en porciones de tierra, aunque no cuenten con los servicios básicos, como es el agua, drenaje y electricidad. Lo hace por necesidad de empleo, fundamentalmente.

Alrededor de 1970, empieza el boom en este municipio. Llegan empresas, algunas trasnacionales (de origen mexicano) que invierten en esta comunidad. Poco a poco se va creando una infraestructura que le da al municipio de la Paz la categoría de ciudad, en 1977.

La Paz, en su origen fue un pueblo y luego una villa. Desde su origen este municipio estuvo conformado por tres pueblos y una cabecera municipal; hoy se le suman 36 colonias. En el último conteo que hizo el Instituto Nacional de

Geografía, Estadística e Informática (INEGI), a nivel federal, marca que tiene 235,000 habitantes. Este dato es oficial, aunque no se apega a la realidad porque en el municipio viven aproximadamente 500 000 habitantes. Este dato surge de la situación de que existen zonas irregulares en las partes cerriles del municipio donde habita un número importante de personas que no están inscritas en el Instituto Federal Electoral (IFE), por lo cual no están contabilizadas.

El hecho de estar cerca de la capital del Estado de México hace que cada vez más llegue gente al municipio y se asienten en zonas irregulares, carentes de los servicios básicos y de seguridad. Exactamente, este municipio está ubicado al oriente del Estado de México. La zona metropolitana cuenta con un territorio aproximado de 26.71 kilómetros cuadrados, con una población oficial de 232 000, y un Producto Interno Bruto (PIB) de 2692.93. A nivel estatal ocupa el lugar 99 en marginación, y 33 en el índice de desarrollo urbano.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que es la encargada de brindar apoyo social, no ubica a este municipio dentro de las *ageches*, áreas geográficas de extrema pobreza. Sin embargo, sí existe pobreza extrema en el municipio sólo que se ubica en la zona cerril, misma que no es visitada por la autoridad; únicamente llega a la parte plana, donde está el pavimento, la luminaria, el agua, el drenaje, el comercio, y donde hay seguridad.

En 1910, por este municipio pasaba el ferrocarril que venía de la capital. Salía de la ciudad de México y se trasladaba hasta Texcoco, y una de sus estaciones principales era La Paz (la cabecera municipal se llama Los Reyes, mucha gente le llama Los Reyes la Paz). De aquí se deriva su importancia como una terminal, como una estación de ferrocarril en la cual se manejaban todos los productos agrícolas y ganaderos de esa época, y era un paso obligado para salir al sureste o al sur del país. La cercanía con el Distrito Federal, lo va transformando. Se crea la carretera libre a Puebla, la autopista a esa misma ciudad, lo cual da más apertura al transporte terrestre. Entonces, se convierte el municipio en un punto neurálgico para el transporte actual terrestre.

Desde los años 60' se empiezan a implementar ya los servicios básicos. Crece el municipio, de una cabecera municipal a tres pueblos y 36 colonias actuales; los pueblos y asentamientos irregulares no están registrados, pero existen, vive gente ahí. Con respecto a la actividad económica, en este municipio se impulsó la agricultura, como sector primario. Se expropiaron todas las haciendas. Por ejemplo, la hacienda de San Isidro fue expropiada por el gobierno, mismo que dotó de tierras a los campesinos. Fue una época floreciente para la actividad agrícola, pero ésta desaparece en 1926, y se crean los núcleos ejidales.

Como con el paso del tiempo ya no puede ser sustentable la actividad agrícola, económicamente hablando, entonces surge la época industrial. En este municipio llegan empresas y se instalan, algunas de gran renombre. Con respecto al sector ganadero, éste fue mínimo; nada más de la gente que tenía sus vacas para poder tener leche de consumo propio. No fue una zona ganadera como tal, fue una zona agrícola. Los Reyes, también fue una zona lacustre, fue un lago, precisamente lo que fue el lago de Texcoco o el Valle de Anáhuac.

Debido a la llegada de mucha gente al municipio, es que se empieza a poner concreto y mezcla asfáltica en las calles. Por eso ya no hay agua, porque llueve y ya no penetra en el subsuelo. Por la falta de humedad en el subsuelo hoy existen problemas de grietas o de fallas geológicas en la localidad. Entonces, se puede decir que el impulso económico ha traído tanto cosas positivas como negativas a La Paz. Como sector secundario, el municipio cuenta con empresas diversas que le han dado mucho auge económico. Una de ellas es la Casa Pedro Domec, de nivel trasnacional.

En el sector terciario, la industria abarca 12.37 por ciento del área municipal, eso quiere decir que hay mucha actividad industrial en diversos ramos: alimenticio, químico, textil, y de la transformación, entre otros. Aquí el comercio ha tenido mucho auge, tanto el formal (centros comerciales establecidos) como el informal (tianguis). En México se le llama tianguis al lugar no establecido formalmente en donde se puede vender en la vía pública productos diversos, desde naranjas hasta ropa, y son comercios informales porque no pagan impuestos y fomentan el subempleo.

El desarrollo del comercio y la industria se ve favorecido por las vialidades terrestres importantes que tiene el municipio: la autopista México-Puebla, la carretera libre a Puebla, y otras vialidades que convergen hacia otros municipios. La línea "A" del metro, también contribuye a este auge.

La Paz, como gobierno municipal, tiene una visión estratégica para su desarrollo. Se han hecho algunos acuerdos con diversas empresas; hay una asociación de industriales, que de alguna forma también desarrollan propuestas para su establecimiento y su actividad dentro del municipio. Por su parte, el gobierno municipal le da a cada empresa, que llegue a instalarse, todas las oportunidades y facilidades. También, en La Paz hay recursos tecnológicos; escuelas que han formado a la gente que trabaja ahí mismo y tienen la facilidad de participar en el desarrollo económico. En La Paz, hoy ya se tienen escuelas. Hay una universidad, un tecnológico, varias preparatorias y primarias para todos los niños que viven en el municipio.

En conclusión, en el municipio de la Paz se tiene un entorno institucional, un entorno social y un entorno tecnológico. Desde hace 40 años a la fecha, la economía de esta localidad ha sido de bonanza. Faltan muchas cosas por resolver como, por ejemplo, darle mayor impulso a todos los servicios y a la infraestructura, para que pueda recibir a toda la gente que quiera desarrollarse ahí.



La contribución especial por plusvalía, innovación en la gestión urbana. Caso de estudio: Urbanización Las Mercedes

Nilsa de los Ángeles Monserrat Guzmán
(Venezuela)

Esta ponencia da a conocer la experiencia de la contribución especial, por plusvalía, que se desarrolló en el municipio de Baruta, en Caracas Venezuela, e intenta responder preguntas clave como ¿con qué recursos económicos se pueden financiar las obras propuestas de los planes urbanos? Este es un cuestionamiento que se hace en todos los municipios, sobre todo considerando que tienen presupuestos plusvitalarios. Buscando respuestas a esta interrogante se planteó recaudar la contribución especial por plusvalía, en virtud de los cambios de uso de identidad de aprovechamiento de los terrenos en Venezuela, según la constitución.

La contribución de ejercer por plusvalía es una figura legal en Venezuela. Está en la constitución, en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y en la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio. Permite recaudar un porcentaje de las plusvalías generadas en el suelo privado, para poder financiar las obras públicas y distribuirlo en el colectivo. Es importante resaltar que esta contribución está en ley desde 1983. En Venezuela son 335 municipios y solamente, a nivel nacional, dos municipios han logrado recaudar esta contribución. Esto fue a partir de 1999.

La ley en Venezuela permite que cada municipio sea autónomo. Para poder recaudar la contribución es necesario que se establezcan las normas a nivel municipal. Entonces, en este caso, la ordenanza es una unificación de Las Mercedes y una ordenanza general que regula la contribución por plusvalía en el municipio, y algunos decretos y resoluciones que vienen a instrumentar su aplicación.

El artículo 179 establece que las contribuciones especiales son ingresos de los municipios; la Ley Orgánica del Territorio instituye que nada más se puede recaudar hasta cinco por ciento de los mayores valores adquiridos por los terrenos; y la Ley Orgánica de Poder Público Municipal más reciente, del 2005, incrementa el porcentaje de cinco a 15 por ciento.

La plusvalía es la resultante del valor inicial con su valor final. Por ejemplo, si se tiene un terreno en donde se podría construir una casa residencial de dos pisos, pero de acuerdo con un plan urbano se establece que en ese terreno ahora se pueden construir cinco pisos de uso comercial, entonces (si se opta por construir los cinco pisos) se da un incremento del valor en el suelo; si se identifica el valor inicial del suelo, el valor resultante, la diferencia es la plusvalía, y de ese incremento, de ese mayor valor adquirido, la plusvalía es de hasta cinco por ciento. En el caso del municipio de Baruta se cobra hasta cinco por ciento; porque la ley se estructuró antes del cambio del 2005; ahora este porcentaje puede incrementarse hasta 15 por ciento.

El hecho de que se aplique una contribución en los municipios no es sólo por cobrar así porque sí, sino que es producto de la aplicación de un nuevo modelo de ciudad. La gestión municipal busca desarrollar un novedoso concepto de ciudad, que pase de ser aislada a sustentable; en donde se disminuya la distancia de desplazamiento; en que la vivienda, el trabajo y el ocio, se interrelacionen; se incrementen las densidades en lo que ya está construido; ya existan servicios públicos; el concepto de una ciudad compacta, en donde también se trate de legalizar la arquitectura ya existente. Este plan urbano intenta desarrollar un nuevo modelo de ciudad vinculado al reciente desarrollo del sector urbano. ¿Cómo financiar este proyecto? Con sistemas de financiación, de inversión y de gestión urbana. Uno de ellos es la recuperación especial por plusvalía, mismo que se desarrolló en Venezuela, la capital de Caracas.

Caracas está distribuida en cinco municipios, uno de ellos es el municipio de Baruta, que tiene una población de 319 000 habitantes. Y Venezuela es un país paternalista en el sentido de que depende siempre del gobierno nacional; se vive a cuenta del petróleo, por ejemplo. Entonces, siempre que un político dice que va a cobrar una nueva contribución, un nuevo tributo, no es algo bien visto por la población. Pero también hay una realidad, y es que se deben buscar distintas formas de financiar la ciudad.

En términos territoriales, el municipio de Baruta es de gran potencial de desarrollo en la ciudad de Caracas. Como política de ordenación del territorio, se promueve un municipio auto sostenible, donde los espacios públicos se interrelacionen, estén articulados con los equipamientos urbanos, y exista una ciudad mixta y compacta.

A nivel de gestión municipal, se identifican aquí las centralidades. Está La Merced de Choa, la Trinidad, y el casco histórico de Baruta. Como no se pudo aplicar el proyecto de recaudación en todo el municipio, entonces se decidió emplearlo en una región específica denominada Las Mercedes, donde existía una presión inmobiliaria por mayores densidades, mayor desarrollo. Las Mercedes es una de las principales zonas del municipio y fue justamente el lugar ideal, el sector piloto para recaudar la plusvalía.

A nivel de instrumentos jurídicos, se pudo aplicar la contribución especial por plusvalía sólo si se desarrollaba en dos sentidos. Por una parte, la ordenanza

de su unificación, que establecía los nuevos usos e intensidades, en este caso viene a ser el resumen del plan urbano; y, por otra parte, la ordenanza general de plusvalía que instrumentó cómo se iba a cobrar ese tributo.

En 1998, el proyecto piloto de urbanización en Las Mercedes (donde está la ciudad de Caracas) se desarrolla ahí, en un sector céntrico cuya población es de 7 000 habitantes y cuenta con 15 000 empleos. Las Mercedes es un centro gastronómico donde hay diversidad de actividades. Ahí se realizó un plan de zonificación (en 1980) en el cual nada más se afectó un cambio de uso, y se mantuvieron densidades muy bajas. Después, en 1998 se decidió incrementar estas densidades aprovechando también el proyecto, a nivel nacional, de la línea cuatro del metro de Caracas, donde se planteaban dos estaciones del metro. Es importante resaltar que también este centro sufría de grandes problemas de inundaciones y de malos olores. En época de sequía había muy mal olor, y en lluvias se desbordaban las aguas negras en la ciudad. Entonces, era importante aplicar ahí un proyecto piloto, de tipo urbano.

El proyecto urbano es un plan sectorial; se usa una estrategia para aprovechar alguna obra a nivel nacional, como es la del metro de Caracas; se busca una ordenanza volumétrica; existe un incremento de densidades; se hace un cambio de uso de suelo y se desarrollan corredores comerciales. La gestión de recursos económicos se utiliza a partir del programa de actuaciones urbanísticas. Los recursos generados por contribuciones de plusvalías, sólo pueden ser invertidos en el mismo sector. Esto lo establece la ley, y para asegurar que estos recursos no fuesen destinados a otras obras se consideró que solamente podrían financiar las obras plantadas en el plano urbano.

Si en el plan urbano no aparece una obra específica, sino que se tiene que hacer por conveniencia política, no puede ser financiada por plusvalía porque no está incluida. El equipo técnico de la alcaldía y el del gabinete de infraestructura propone las obras a un fondo de inversiones conformado por la alcaldía, el consejo municipal, la cámara de construcción, la cámara de comerciantes y la comunidad. Son cinco representantes con su principal y suplentes los que se reúnen y deciden qué obras van a financiar y cuál es la prioridad que les van a dar, según el listado que aparece en el plano urbano.

El dinero va destinándose a decomiso bancario, y está separado del tesoro municipal, lo que permite también darle transparencia a los recursos generados y a la gestión de los mismos. La parte del desarrollo, la administración de este proceso, lo lleva la alcaldía internamente.

La idea de recaudar este tributo era para invertir en obras de infraestructura, en estudios y proyectos. En este caso, se buscaron los estudios y proyectos que ya se tenían, sin identificar cuáles estaban vigentes, y los que se podían financiar se ejecutaron. Es importante resaltar, que el proyecto urbano también tiene otras alternativas de financiamiento como los ingresos ordinarios, por el situado constitucional, y el ingreso por flujo del día. Y por medio de otros mecanismos alternativos, como el alquiler de espacios públicos en las obras que

se hacían para financiar también estas mismas obras, y el dinero recaudado por los permisos adicionales para ampliación de obras. Entonces, aquí todos ganan: el promotor logra tener un proyecto más rentable y el municipio recaudar y obtener una obra pública ya ejecutada.

¿Qué impacto tiene la plusvalía en el sector urbano, específicamente en la urbanización? Un incremento en el valor del suelo, y nuevos servicios urbanos. Económicamente, los municipios cuentan con los recursos ordinarios del tesoro municipal y los extraordinarios que están en un fondo de inversión. Ese fondo de inversión se invierte en el mismo sector y esto es un aplacamiento financiero o un autofinanciamiento del sector urbano. A su vez, se tienen recursos ordinarios del tesoro municipal que se distribuyen en todo el municipio, y lo que antes iba destinado a la urbanización de Las Mercedes, ahora se destina a otras áreas del municipio.

Lo anterior significa que existe una mayor disponibilidad de recursos del tesoro municipal para otros sectores y, a su vez, cuando hay ese incremento de intensidad de aprovechamiento en el sector y se va desarrollando, existe también un incremento en la contribución, en la recaudación de impuestos por patente industria y comercio, y por impuesto inmobiliario. Esto genera un círculo virtuoso en el municipio, en el desarrollo urbano de la ciudad. No es el hecho de recaudar por recaudar, es en qué se van a invertir los recursos; es el hecho de lograr hacer lo que dice el proyecto y, para ello, es importante buscar nuevos mecanismos para financiar estos planes urbanos. En este caso, específicamente en la localidad de Baruta, el alcalde apoyó la construcción especial de plusvalía del plan urbano de la urbanización de Las Mercedes.

Sin el alcalde, la decisión política y el apoyo político, no se hubiese logrado la recaudación. Esta fue la primera experiencia de recaudación de plusvalía seria en el país; tuvo un fuerte impacto en la cultura tributaria. Al principio nadie quería pagar y cuando llegaron recursos considerables y hubo resultados, entonces el mismo contribuyente pagó su plusvalía para ver la obra.

Finalmente, lo más importante es que recuperar esta plusvalía ha hecho posible la ejecución de obras públicas, en beneficio de la ciudad y sus habitantes.



La planeación del territorio, un instrumento del desarrollo municipal

José Rodrigo Fajardo Espinoza
(México)

México, es una república democrática, representativa y federal compuesta por 32 entidades federativas, estas a su vez, se dividen en municipios. El Estado de México cuenta con 125 municipios. La política de industrialización que se inició en la segunda mitad de la década de 1950 en el Estado de México, particularmente en el Valle de Toluca y en el Valle de México, permitió tener una serie de estrategias fiscales, de desarrollo y de infraestructura para atraer inversión hacia la entidad. Por ejemplo, se implementaron políticas de desarrollo para el campo, el ordenamiento territorial y el desarrollo regional.

Sin embargo, esto se hizo con una serie de esfuerzos aislados. Es hasta la década de los ochenta cuando, por una iniciativa del gobierno federal, se instituye un Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, el cual opera, desde entonces hasta la fecha, como una herramienta institucional de participación multirectorial, en la que también participa la sociedad.

Los municipios cuentan con una ley de planeación del Estado y municipios, que establece la figura de Comité y Planeación para el Desarrollo Municipal. Estos comités funcionan con una amplia participación social y definen, a nivel de órganos de consulta, a la autoridad para el ejercicio municipal, las líneas, la orientación y la expedición de lo que desee la población para sus municipios en los próximos años. Por mandato de ley, tanto el gobernador del Estado como los presidentes municipales, están obligados a elaborar y a instrumentar sus respectivos planes de desarrollo, y ejecutarlos en el periodo de su gestión.

El Estado de México tiene una superficie territorial aproximada de 22 500 kilómetros cuadrados, que representa 1.15 por ciento de la superficie total nacional; sin embargo, cuenta con una población cercana a los 15 millones de habitantes, de los cuales 87 por ciento se concentra en áreas urbanas y 13 por ciento en zonas rurales. Este Estado tiene un inventario cercano a los 3.1 millones de viviendas, que representa 13.13 por ciento de la vivienda total nacional.

La configuración del estándar de la familia en el Estado es de cuatro integrantes, y empieza a darse ya el crecimiento de manera vertical. Con el propósito de

aprovechar de mejor manera tanto el suelo como la estructura urbana, la expectativa para el 2020 es que se generará una gran concentración urbana que unirá a los Valles de México y de Toluca, con una población en el Estado aproximada de 25 millones y medio de habitantes, y con una integración familiar de tres personas.

Esta diversidad urbana del territorio estatal implica el reto de promover condiciones de bienestar para los municipios metropolitanos, como es el caso de Ecatepec, que tiene una población de 1.7 millones de habitantes (hasta el censo de 2000 y el conteo de 2005), y que representa una densidad poblacional de 11 200 habitantes por kilómetro cuadrado.

Un municipio que requiere apoyo para su bienestar es Tlatlaya, eminentemente rural, que tiene una población de 33 000 habitantes y una densidad poblacional de 38 habitantes por kilómetro cuadrado. Es necesario que el gobierno le beneficie brindándole servicios. Es un reto, porque desde hace varias décadas el Estado de México experimenta un profundo proceso de urbanización. Una de las dos terceras partes de la población vive en las grandes conurbaciones de los valles de México y de Toluca, que constituyen la primera y la quinta zonas metropolitanas del país en función del número de habitantes.

La diversidad con la que se está poblando la entidad provoca una gran demanda de suelo urbano, con la consecuente necesidad y los libres recursos para atender nuevos requerimientos de riesgo permanente de la ocupación de zonas no aptas para asentamientos humanos, o espacios con vocación productiva o de valor ambiental.

Esta gran dinámica demográfica obliga al Estado a tener todos los procedimientos para adelantarse al asentamiento; el asentamiento se da, es inevitable. El centro del país, por una cuestión histórica, es el principal imán del crecimiento por su mayor cantidad de servicios y empleos. Esto hace que el Estado de México sea el primer lugar de expansión de crecimiento con respecto a la capital del país. Sin embargo, esta situación lleva a condiciones extremas en materia de control del asentamiento humano, porque en cualquier momento llega una población flotante y se instala en barrancas, en terrenos de cultivo o en bosques.

Durante los últimos cuatro años, a nivel nacional, se han promovido importantes acciones para adquirir, construir y remodelar viviendas; en este proyecto se otorgaron 2.6 millones de créditos, de los cuales 1.7 fueron para adquisición de vivienda y 900 000 para su mejoramiento. En promedio se canalizaron 650 000 proyectos anuales; sólo en 2004, el Estado de México participó en este proceso con 96 000 acciones, 15 por ciento del total nacional; apoyos suficientes para atender el crecimiento demográfico anual de la entidad.

De acuerdo con el Instituto de la Información Geográfica y Catastral, en el 2000 se contaba con 2.8 millones de viviendas, y, desde entonces a la fecha, la vivienda nueva se ha incrementado en 310 000 unidades, en un promedio de 31 000, 32 000, ó 35 000 viviendas por año; un promedio de más de 62,000

viviendas. Para las próximas décadas diversas estimaciones sitúan la demanda anual en aproximadamente 72 500 unidades; sin embargo, para atender el parque habitacional se deben realizar 431 acciones adicionales de mejoramiento.

En la entidad se cuenta con un Sistema Estatal de Planes para el Desarrollo Urbano, definido y establecido por ley en el *Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México*. A la fecha, este sistema se integra por un Plan Estatal de Desarrollo Urbano, elaborado y aprobado en 2001. A raíz de las dinámicas generadas en este Estado, que fue sujeto de una revisión y modificación en el mes de mayo de 2008, se cuenta con dos planes regionales de desarrollo urbano; uno para el Valle de Cuautitlán Texcoco, fechado en 2005, que abarca 59 municipios de la zona conurbada, precisamente con la capital del país, y otro en el Valle de Toluca, que está fechado en 2005 y cuenta con 22 municipios.

En estos dos valles se alojan 81 municipios de los 125 que integran el total del Estado, con 75 por ciento de la población total de la entidad; se tienen 118 planes municipales de desarrollo urbano, 118 de 125. Los siete municipios que aún no cuentan con un Plan Municipal de Desarrollo Urbano aprobado, se debe a diversas situaciones, la mayoría de ellas por condiciones de diferencias en límites territoriales que no han permitido llegar a acuerdos para poder llevar a nivel de ley y de norma esos planes municipales.

¿Qué establece el Plan Estatal de Desarrollo Urbano? Impulsar un desarrollo urbano equilibrado, integral y controlado, ofertando vivienda para los distintos sectores económicos. Así, la construcción de la vivienda vertical crea una estructura vial con servicio óptimo, y una buena distribución, también, de los equipamientos urbanos con cobertura regional. Garantizar la infraestructura hidráulica, sanitaria y eléctrica, la construcción de plantas y tratamiento de aguas residuales, industriales y domiciliarias, y la promoción de un medio ambiente mediante el rescate y conservación de los elementos naturales, tiene un valor ambiental muy alto para la entidad.

Gran parte de los parques federales, parques nacionales y una red de 84 parques estatales y áreas naturales protegidas están con actividades dentro de este plan estatal, es decir, está perfectamente definido qué zonas deben protegerse en materia ambiental y qué áreas son las que pueden ocuparse, considerando algunas otras limitaciones como son las condiciones de suelo y riesgo de inundación, para evitar asentamientos en donde no deben darse. El impulso de aceras verdes genera una imagen urbana más amable. Para la realización de estas acciones debe darse el establecimiento de mecanismos de coordinación en los tres niveles de gobierno, en el sector privado y social. Estas son las grandes estrategias, de manera muy resumida, que maneja el Plan Estatal del Desarrollo Urbano.

En el sistema estatal de planes y en la Constitución Política Nacional, el municipio es quien tiene la atribución y facultad para diseñar y operar todo el factor urbano que se relaciona con el desarrollo urbano de su territorio. De tal manera que los Planes Municipales de Desarrollo Urbano integran la norma para el uso y el

aprovechamiento del suelo; definen también las restricciones para el desarrollo urbano, los proyectos estratégicos y las infraestructuras viales para la integración de éstos en los requerimientos de cada municipio. La administración municipal es muy corta, se reinventa cada tres años. Los planes tienen una visión cuando menos de 10 años. Se deben establecer algunos proyectos estratégicos para ofrecer escenarios de 25 años.

Ofrecer seguridad a los sectores público, privado y social para el desarrollo de proyectos de infraestructura, constituye una herramienta estratégica para el impulso económico, el desarrollo de inversiones, la dotación de infraestructura, y la mejora de la calidad de vida de los habitantes. Para dar certidumbre a los inversionistas en materia de uso y aprovechamiento del suelo, es fundamental contar con un marco normativo, transparente y ágil para el asentamiento físico de la inversión, y lograr la integración local y municipal en los contextos de desarrollo regional y estatal, y la participación de proyectos de infraestructura de equipamientos estratégicos.

El municipio cuenta con un proceso jurídico que establece la ley para la elaboración y modificación de los planes municipales. Este elabora el proyecto del plan, lo somete a consulta pública, que es aquí donde también se abre el espacio para la participación social, y se reciben las opiniones. Una vez que se integran estas resoluciones, el proyecto es aprobado por el cabildo. Se solicita a la autoridad estatal y a la Secretaría de Desarrollo Urbano, la emisión de un dictamen de congruencia. El dictamen revisa que tenga el alineamiento, el plan municipal con los planes regionales y con el cambio estatal correspondiente. Al estar listo el dictamen, se publica en la Gaceta de Gobierno y tiene vigencia legal un día después de su publicación.

Actualmente, el gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, dirige un programa llamado Ciudades del Bicentenario. Este programa constituye una estrategia de ordenamiento territorial para orientar y redistribuir el crecimiento urbano de la entidad hacia municipios que presentan condiciones apropiadas, para recibir un curso con una visión de futuro a largo plazo, incluyente, consensuada, y socialmente participativa. Son seis municipios, tres en el área de Toluca y tres en el área de México, que participan en este programa. Aparte de Toluca, los municipios son: Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Huehuetoca, Zumpango y Tecámac. Hay que ver cuáles son las premisas urbanas y conceptuales para el diseño de estas ciudades, en función de que se alineen sus planes municipales de desarrollo urbano.

Es importante tener diversidad en la oferta de vivienda, con alternativas para la población de menores ingresos; hay que destinar los recursos para la estructura de cabecera, públicos y privados; lograr una integración plena en materia de conectividad vial y transporte; destinar amplios espacios para áreas verdes y públicas; vincular las áreas urbanas actuales con las de nuevo crecimiento, y privilegiar la mezcla de usos de suelo, el crecimiento vertical y los aprovechamientos para la inversión productiva.

Es una instrumentación que viene a partir de la modificación de los planes municipales y la integración de consejos consultivos y municipales del Bicentenario; de acuerdo con el ejecutivo, que establece los lineamientos generales del programa, la construcción de bienes simbólicos para identificar estas ciudades, y la promoción y gestión de acciones, obras y proyectos a efectos sectoriales, mediante todas las instancias que integran el gobierno estatal.

Este proyecto, de ambientes competitivos, impulsa las comunicaciones terrestres y de alta capacidad, disponibilidad de mano de obra, educación tecnológica y superior, inversión pública para la estructura de cabecera y, en el tema de los habitantes, la oportunidad para vivir y desarrollarse de manera integral en ciudades que ofrecen alternativas de vivienda, empleo y acceso a equipamientos de educación, salud, comercio, recreación, sin tener que desplazarse grandes distancias. Esto ayudaría a que la ciudadanía municipal llegue a sus trabajos o lugar de destino, de una manera más rápida y eficaz.



Propuesta del Sistema de Espacios Públicos en el Plan Estratégico Caracas 2020

Ariana Tarhan Gutiérrez
(Venezuela)

Esta ponencia aborda una propuesta sobre los sistemas de espacios públicos, en el marco del plan estratégico Caracas 2020. Como se sabe, Caracas tiene graves problemas de gobernabilidad, la Alcaldía Metropolitana fue ganada en el año 2009 por la oposición, y ante esto, el presidente de la república decidió desconocer algunas de sus competencias, aunque hoy todavía la alcaldía conserva la coordinación en el tema urbano y ambiental. Se creó una autoridad paralela para uno de los municipios principales, por lo cual hay problemas de relaciones con las instituciones del gobierno nacional, por ejemplo, en materia de transporte público, agua, electricidad, medio ambiente, etcétera, que impiden a los diferentes niveles de gobierno actuar eficientemente.

Caracas está situada en el centro norte de Venezuela, y su región metropolitana está conformada por cinco municipios. La Alcaldía Metropolitana de Caracas tiene una población de más de tres millones de personas, la cual constituye 12 por ciento de la población del país. Pero la región metropolitana de Caracas ocupa menos del uno por ciento del territorio nacional.

Al sur de la región metropolitana se encuentra el Municipio de Libertadores, es una exhacienda, y en este municipio vive siete por ciento del total de la población. Este sector de la ciudad está gobernado por el oficialismo, mientras que el resto de la ciudad del estado está conformada por cuatro municipios que fueron ganados por la oposición en las elecciones de 2009, y toda el área metropolitana de Caracas tiene una alcaldía supra, la cual está encargada de la coordinación del área metropolitana como tal, que es la Alcaldía Metropolitana.

En algunas estadísticas se dice que Caracas es la segunda ciudad más insegura de Latinoamérica, después de Ciudad Juárez; otras dicen que sólo San Salvador es más violenta que Caracas, pero en todo caso se trata de una de las ciudades más inseguras de Latinoamérica.

Ha habido fines de semana con más de 60 muertos en Caracas, nada más por violencia. Por otra parte, la tenencia de vehículos particulares es de las más altas entre las capitales de Latinoamérica, lo cual se debe a que Venezuela tiene una gasolina prácticamente regalada: llenar el tanque de un vehículo cuesta menos

de un dólar. El precio de los estacionamientos también es insignificante, todo esto incentiva el uso del vehículo particular, pero el problema es adquirirlo. Y ahora también cuesta trabajo conseguir repuestos, porque escasean las divisas, incluso muchas de las empresas ensambladoras salieron del país.

El transporte público es caótico, por ello las vías están sumamente congestionadas. También se vive con una de las inflaciones más altas del mundo, y la polarización política incide definitivamente en el deterioro de la ciudad. Como el oficialismo y la oposición no se ponen de acuerdo para mejorar la calidad de vida del ciudadano, la ciudad capital desborda basura por todas partes, el déficit de espacios públicos es enorme y la inseguridad campea. Además, se carece de cultura ciudadana, lo cual se refleja hasta en los detalles más elementales de Caracas, como la falta de respeto a las señales de tránsito y los semáforos.

Por otro lado, Caracas posee un paisaje natural y un clima privilegiados. La vegetación es exuberante, y tiene una oferta gastronómica de calidad; un movimiento cultural, sobre todo musical, interesante; además, la gente es amable.

El plan estratégico que está planteando la Alcaldía Metropolitana surge en un contexto complejo, problemático y contradictorio. El objetivo principal de este plan consiste en iniciar desde la alcaldía la discusión sobre temas prioritarios para la ciudad. Con todo y sus limitadas competencias y alianzas políticas, la alcaldía está determinada a producir resultados que acaben mejorando la calidad de vida de los ciudadanos, y en este sentido se trabaja con factores de la sociedad civil, distintas organizaciones no gubernamentales (ONG), universidades, empresas privadas y la cooperación internacional que sea posible.

La mancha urbana de Caracas está bordeada por el parque nacional El Ávila, cuyo nombre oficial fue cambiado el año pasado por el de *Waraira Repano*. Caracas es un valle atravesado al suroeste por un río, que es el Guaire. En el marco del plan estratégico es necesario discutir el tema de los espacios públicos, sobre el cual se debe trabajar fuertemente.

Se trata de evitar la polarización de la ciudad; pensar que Caracas es una sola y que no puede estar dividida. Es necesario trabajar en el tema de construcción de ciudadanía, que es un faltante en este momento. También es necesario buscar que Caracas sea sostenible ambientalmente, lo cual implica desarrollar todas las potencialidades, como trabajar en el tema de la fluidez del transporte, promoviendo la peatonalización de la ciudad y ordenando un poco también el transporte público. Al final, se busca que en Caracas exista una ciudad por alcaldía, que es el tema de la Alcaldía Metropolitana.

La situación de los espacios públicos en Caracas incluye 3 359 hectáreas decretadas como parques, de las cuales sólo 354 están acondicionadas para tal efecto, esto es, siete por ciento. En ellas no está incluido el parque El Ávila, que además es un municipio de expansión importante. Caracas tiene un poco más de 15 metros cuadrados de área verde por habitante, la Organización Mundial de la Salud establece que en cada ciudad debe haber entre ocho y 10 metros cuadrados.

Caracas incluía en sus límites dos áreas decretadas como parques nacionales en cuatro zonas protectoras. Pero sólo de la administración nacional, de lo que se llama el Instituto Nacional de Parques, el cual pertenece al Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, y está considerado como el Sistema de Zonas de Protección y de Conservación Ambiental de la Ciudad.

Sin embargo, existen zonas verdes más pequeñas, que están en manos de las alcaldías locales, con una fuerte falta de mantenimiento. En general, no existe un sistema de espacios públicos y se tiene un déficit de parques comunales en los barrios, zona que es conocida como “de las más pobres”, donde los asentamientos humanos crecen de manera anárquica, aunque se ha tratado de encauzarlos mediante urbanizaciones.

En cuanto a los otros espacios públicos, tampoco hay una distribución equitativa de plazas que mitigue estas graves carencias. Además, no hay suficientes lugares para caminar con condiciones adecuadas de seguridad. Las aceras son muy estrechas, están llenas de obstáculos, de basura, esto hace que la fluidez se vea comprometida.

Uno de los objetivos de la Alcaldía Metropolitana es conformar un sistema metropolitano de espacios públicos en coordinación con las alcaldías municipales. Esto también debería de ser en coordinación con el gobierno nacional, pero el gobierno nacional sólo tiene bajo su competencia las áreas que son parques. Se ha pensado que la Alcaldía Metropolitana podría incrementar los metros cuadrados de espacios públicos por habitante en el mediano plazo.

Se debe garantizar el acceso equitativo a los espacios públicos a toda la población, mediante la creación de espacios públicos de calidad, que sean seguros. Extremar la seguridad es muy importante, por lo cual es necesario tener calles bien iluminadas por la noche.

También se quiere promover la peatonalización de la ciudad, es decir, que la gente camine más, con intervenciones importantes como bulevares, paseos, avenidas, que serán acondicionados adecuadamente, y hacer un especial énfasis en los sectores populares, donde se necesitan áreas verdes y espacios públicos.

La idea es aprovechar las potencialidades que tiene Caracas. De ese modo se podrían decretar nuevos parques para incrementar los espacios verdes en el resto de la ciudad y luego conformar condiciones de peatonalización en los cerros. Por ejemplo, ya se está acondicionando un eje este-oeste, para que la gente pueda caminar en mejores condiciones. Si se acondicionan los parques del suroeste, los que ya están decretados, pero no acondicionados todavía, se pueden crear lugares de esparcimiento, caminarías y actividades socioculturales, entre otros espacios públicos.

Con la participación de la gente se pueden promover estas mejoras. Lamentablemente, no se puede recurrir al Instituto Nacional de Parques, pues éste simplemente no recibe a los funcionarios de la Alcaldía Metropolitana, no les da información.

Otra zona cuyo potencial puede ser aprovechado como área verde es la zona protectora de Caracas, que es la que está al Sur. También el centro-oeste de Caracas, donde está ubicado el aeropuerto de La Carlota, que es una base militar, es susceptible de ser aprovechado como área verde. De hecho, entre la población ya hay un consenso de que se debe conformar como parque, pero necesariamente debe ser objeto de un decreto presidencial, por ello está pendiente.

Existen propuestas para los sectores populares en una de las barriadas más densas de Caracas, al Este, donde se está construyendo un centro cultural y de expansión. Igualmente, se puede acondicionar espacios en una zona de la ciudad para convertirlos en áreas verdes con patrocinio de la empresa privada y, sobre todo, tener el apoyo, guardia y custodia de los vecinos.

En definitiva, lo que quiere la Alcaldía Metropolitana es dotar de nuevos parques a la ciudad de Caracas, que esté acompañada de más elementos de diseño orientados a garantizar la seguridad de los usuarios, donde se sienta segura la ciudadanía, que los ciudadanos tengan sitios a dónde ir y que puedan estar tranquilos. Se busca que los espacios públicos sean accesibles a todos los grupos de la población, independientemente de su condición socioeconómica o política, donde haya diversidad de actividad, donde se presenten ofertas culturales y de convivencia para todos los grupos poblacionales, desde los niños hasta las personas mayores.

Esta propuesta debería de estar acompañada con programas de cultura ciudadana que motiven el necesario contacto con la naturaleza y la inhibición del uso de los vehículos particulares; además de políticas de promoción del transporte público; de buenas áreas para transporte; y de mecanismos para que la ciudadanía participe en la búsqueda de la sustentabilidad ambiental. En Caracas, estos aspectos se encuentran actualmente en estado crítico.

IV. Desarrollo Sostenible y Medio Ambiental





Ciudad Jardín Bicentenario. Recuperación urbana, social y ecológica

Edgar Césareo Navarro Sánchez
(México)

Todos los municipios y las ciudades en la historia de la humanidad presentan siempre una población estática o arraigada “fija”, y una población transitoria y dinámica “de entrada y salida”.

Las tres condicionantes básicas de la modernidad urbana son:

1. Territorio y medio ambiente.
2. Variables demográficas.
3. Estilos de vida y tecnología.

Ciudad Nezahualcóyotl está ubicada en la zona oriente del Estado de México. Es una de las regiones más humildes de la república, un municipio que nació hace aproximadamente 50 años en donde anteriormente sólo se vislumbraba un llano. A gran velocidad se convirtió en una ciudad con dos y medio millones de habitantes y con un tiradero a cielo abierto que alberga 12 millones de toneladas de desperdicios del Estado, del municipio y del Distrito Federal.

La mancha urbana del municipio ya no tiene hacia donde crecer, pues Nezahualcóyotl presenta la más alta densidad demográfica de todo el continente americano: 19 643 habitantes por kilómetro cuadrado. Este hecho ha provocado la convivencia constante entre la gente y el basurero más sobrecargado de todo el país. Actualmente, hay 450 ciudades en el mundo que tienen más de un millón de habitantes, y Nezahualcóyotl es una de ellas; se puede ver desde los satélites.

Para bienestar de sus habitantes, el municipio tiene cuatro grandes retos que son: empleo, seguridad pública, agua y medio ambiente. En materia de medio ambiente el municipio inició un gran proyecto con la colaboración del gobierno del Estado de México y de las organizaciones civiles de la zona, denominado: Ciudad Jardín Bicentenario. Para concretar este proyecto se trabajó también, en forma conjunta, con dos corporativos: Impulsora del Desarrollo y el Empleo en América Latina (IDEAL) y Corporación Inmobiliaria Integral (GUCAHE).

Ciudad Jardín Bicentenario tiene como objetivo la recuperación urbana, social y ecológica del municipio, mediante el saneamiento de los tiraderos de basura, que generan graves problemas de contaminación. Con ello, se transforma un pasivo ambiental en un activo urbano, social y económico.

Este proyecto es el más importante, desde el punto de vista ambiental, del Estado y de la república mexicana; es un proyecto inédito en el cual se logró reconvertir un basurero de aproximadamente 150 hectáreas en una nueva ciudad urbana. Significó un gran reto para el municipio porque, además de la complejidad del proyecto, se tuvieron que diseñar estrategias diversas para involucrar a las personas afectadas que vivían de la basura y en la basura. Ahora ellos habitan en otro lugar y trabajan en empleos que el municipio les ofreció, y pronto laborarán en una planta separadora de basura que será operada por el mismo municipio.

En esta reconversión se invirtieron 350 millones de dólares, pero la inversión que está programada en las nuevas obras de infraestructura para el municipio de Nezahualcóyotl será de aproximadamente 1 000 millones de dólares, cifra que nunca se había logrado y fue posible gracias al consenso, a la unión del gobierno y el pueblo.

Realmente, es impresionante ver la transformación que sufrió el territorio del municipio, pero más sorprendente es el cambio de vida que se logró en el entorno ciudadano. Hoy, se tiene en plena operación un centro deportivo de más de 600 000 kilómetros cuadrados que integra a dos gimnasios, andadores, pista aeróbica, áreas verdes y canchas para la práctica de diversas disciplinas.

Ahí también operan instalaciones para educación elemental y para educación técnica superior, como las Universidades La Salle, y Autónoma del Estado de México. La Unidad Académica Profesional Nezahualcóyotl de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) tiene 5 376 m² de construcción, 450 alumnos y cuatro licenciaturas: Comercio Internacional, Educación para la Salud, Ingeniería en Sistemas Inteligentes e Ingeniería en Transporte. La Universidad La Salle, campus Nezahualcóyotl con 11 751 m² de construcción, cuenta con 900 alumnos y cuatro licenciaturas: Administración de Empresas Turísticas, Psicología, Administración de Organizaciones y Enfermería. Cerca de ella están el Centro de Rehabilitación Infantil Teletón (CRIT), y la nueva sede del Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación.

El Centro Comercial, que cuenta con 3 750 cajones de estacionamiento, distribuidos en más de 175 000 metros cuadrados, repercute positivamente en la calidad de vida del lugar. Aquí están establecidas algunas tiendas conocidas (Wallmart, Sam's, Sears, Sanborns, Mixup, Suburbia), y más de 200 locales de entretenimiento y servicios que incluyen a Cinépolis, Inbursa, Telcel, Vips, y varios restaurantes más.

La Casa de Teléfonos de México (Telmex) cuenta con 1 700 m² de terreno y 1 568 m² de desplante en dos niveles. Tiene un espacio con programas educativos sin costo, y 146 computadoras. Está dedicado especialmente a niños y niñas

(entre cuatro y 12 años), a jóvenes hasta los 16 años, a padres de familia y a maestros. Además, están habilitados diversos talleres y prácticas con valores, conocimiento, ciencia y tecnología.

En este complejo también hay un hospital con 6 315 m² de terreno y 1 465 m² de desplante. Tiene 82 habitaciones, 32 consultorios, 127 cajones de estacionamiento, cinco niveles y planta baja, y las secciones de urgencias, imagenología, cirugías, maternidad y consulta externa. Y está el Centro Deportivo, Ecológico y Social con un área total de 600 000 m², 304 181 m² de áreas verdes, 27 canchas de fútbol soccer, cinco de fútbol rápido, cuatro de frontón, cuatro de voleibol, cuatro de tenis, cuatro de basquetbol, dos de fútbol americano y dos de beisbol; posee 28 500 m² de andadores, ciclopista y circuito, un estadio olímpico, ocho kioscos, un helipuerto, gimnasio y cuatro lagunas de captación de agua pluvial.

Se constituyó un patronato para el Centro Deportivo Telmex Bicentenario, A.C., en el que intervienen el Instituto Telmex del Deporte y empresas privadas, con el fin de respaldar las tareas de mantenimiento o mejoramiento de las instalaciones.

Ciudad Jardín Bicentenario ha generado más de 5 000 empleos permanentes y aproximadamente 2 500 empleos indirectos, favoreciendo prioritariamente la mano de obra local. En el caso del biogás que producía la basura cuando se realizó el saneamiento, se colocó una tubería que permite su captación y produce energía eléctrica; con la basura orgánica se realizó composta para volver nutritiva la tierra.

Para culminar el proceso de confinamiento de la basura y crear las condiciones que permitieron transformar el tiradero Neza 1 en Ciudad Jardín Bicentenario, se recurrió a la tecnología más moderna adaptada a las condiciones del municipio de Nezahualcóyotl.

Desde hace varias décadas, el anhelo de la gente que vivía en los alrededores del tiradero de basura Neza 1, fue eliminar para siempre esas 150 hectáreas de contaminación, en todos sus géneros. El vertedero Neza 1 en el Bordo de Xochiaca era un basurero que generaba pestilencia, moscas, cucarachas, ratones y todo tipo de fauna nociva, y daba una imagen denigrante y antisalubre, decadente y derrotista, la cual se transformó en una muestra de limpieza, éxito, orgullo, progreso e identidad municipal.

Cabe resaltar que entre los beneficios más notorios de esta Ciudad Jardín Bicentenario, además de los referidos con anterioridad, están:

1. Reubicación y construcción de un nuevo centro deportivo con más de 600 mil m².
2. Eliminación del foco contaminante.
3. Enriquecimiento vegetal.
4. Áreas de recreación y convivencia.
5. Mejoramiento urbano.
6. Creación de más de 5 000 empleos permanentes.

7. Espacios comerciales y de servicios en el municipio.
8. Seguridad en el entorno.
9. Plantas de tratamiento para aguas residuales.

Esta es la inversión más grande que ha habido en una obra de recuperación ecológica, por parte de la iniciativa privada y del gobierno. El efecto psicosocial de superación en los habitantes del municipio, sus autoridades y líderes, ha sido asombroso. A la par de la recuperación ecológica, en el municipio de Nezahualcóyotl se inició y concluyó un corredor escultórico y la obra monumental de un artista internacional, que es la escultura más alta y compleja de todo el Valle de México, en donde habitan 21 millones de personas: es el Coyote, con 43 metros de altura y un peso de más de 80 toneladas, ubicada en uno de los cruceros viales más transitados del municipio, y que ha sido vista por más de dos millones de personas.

La experiencia ha enseñado que si bien existen criterios generales para el desarrollo, las particularidades de cada municipio requieren de “un traje a la medida” cuando se trata de proyectos de alto nivel.



La agricultura ecológica e intensiva como oportunidad para los municipios rurales

Juan Carlos Usero López
(España)

La provincia de Almería está compuesta por 102 municipios que tienen un gran interés por el desarrollo integral de las personas. Algunas veces esa función y ese servicio puede ser garantizado directamente por los alcaldes, pero cuando se trata de un municipio pequeño, de menos de 20 000 habitantes, de los cuales hay muchos en Almería, resulta que necesitan el apoyo de la Diputación y del presidente de ésta.

Porque, ante todo, se trata de garantizar una igualdad de oportunidades, y para eso es para lo que está especialmente la diputación de Almería. Así, cuando un ciudadano quiera vivir en un municipio de 100 habitantes, debe tener la misma oportunidad y el mismo derecho y los mismos privilegios que otro ciudadano que vive en un municipio de 50 000 habitantes.

En Almería hubo un momento en que realmente los recursos eran pocos, y especialmente, hablando de agricultura y ecología, era muy poca el agua. Fue necesario, por tanto, reducir el consumo del agua y, a la vez, hacer un uso eficiente de ésta en la agricultura, pero dando también a esta tierra los mejores elementos para que no fuese degradada. Por ahí se empezó para conseguir lo que se conoce como el gran milagro de esta provincia. De hecho, a Almería se le conoce como el jardín y la gran despensa de frutas y hortalizas de toda Europa.

Ese resultado lo se obtuvo con base en la agroecología, la ciencia y la aplicación práctica de contextos y principios ecológicos al estudio, el diseño y la gestión de las interacciones ecológicas en los sistemas agropecuarios, pero también teniendo en cuenta los momentos bióticos.

Se trata de un enfoque sistemático integral en materia de desarrollo de los sistemas agropecuarios y alimentarios, que se basa en muy diversas técnicas, prácticas e innovación, porque el invernadero en sí, ya es una innovación. Pero también teniendo en cuenta los conocimientos locales y tradiciones, además de la ciencia moderna.

Ahí se trata de una definición de la agricultura orgánica. El objetivo no es otro que diseñar científicamente una nueva concepción y tecnologías agrícolas que no podían ni debían abandonar las prácticas convencionales, sino adaptarlas sobre las bases de métodos y conocimientos ecológicos actuales, al tiempo de reconocer los principios tradicionales de conservación de los recursos naturales, que muchas comunidades rurales tienen y con las cuales satisfacen siempre sus necesidades alimentarias, sin requerir grandes insumos internos en su ciclo productivo, incluida la energía, y también algo que es realmente necesario, realizar un comercio justo de sus producciones.

La agricultura convencional pretende incrementar la producción de las cosechas agrícolas, pero siempre con una premisa de erradicación del hambre en el mundo. Se trata de un contexto ineficiente, ya que la producción de alimentos es suficiente para erradicar el hambre, pero lo que realmente falla es la distribución equitativa de los productos comestibles. Para el logro de este fin, qué es lo que hace la agricultura y la ganadería convencional, hace un abuso del pastoreo, un uso intensivo de suelo, práctica del monocultivo, uso de fertilizantes o abonos químicos de síntesis, lucha química contra plagas, enfermedades, malas hierbas, roedores, uso intensivo del agua de pozos profundos, uso de la manipulación genética y la cría de ganado intensiva, que a veces llega a ser en condiciones estresantes.

Y esa agricultura convencional realmente produce daños a los recursos naturales, que a veces, incluso, podrían ser irreversibles; por ejemplo, destruyendo la cubierta vegetal del suelo, que pierde su fertilidad y provoca erosión, tanto con el viento como con el agua. También se producen efectos sobre el agua de riego y disminución de la calidad y cantidad del agua de riego, necesiéndose por ello la realización y protección de pozos, lo cual tiene como resultado la salinización de los acuíferos superiores, disminuyéndose con ello la producción de la cosecha y provocando, incluso, riesgos de desertificación. A su vez, el uso de abonos químicos produce la eutrofización de ríos y lagos, es decir, crecimiento indeseable de algas, que a su vez produce contaminación aérea por olores fétidos.

Desde la Ecología se sabe que el uso inadecuado de los recursos naturales puede producir efectos sobre la fauna y la flora, como por ejemplo, la pérdida de la diversidad agrícola y el incremento de la erosión genética, la cual ocasiona pérdida de variedades agrícolas locales o tradicionales, efectos a los que se puede llegar si no se hace una agricultura sostenible, una agricultura ecológica.

Por eso, ante una situación de crisis, hay que buscar oportunidades. Y en este caso, la agricultura ecológica puede evitar muchos de los efectos descritos. Por esta razón, una serie de agricultores de Almería se reconvirtieron en ecológicos, con los retos de mantener la fertilidad del suelo, con una antigua práctica consistente en utilizar estiércol y composta como abono.

Y por otro lado, la revolución verde y la introducción de la lucha biológica, que es, simplemente, unos bichitos que se comen a las plagas. Esa es la gran revolución

biológica que se está viviendo en Almería, la revolución verde, que constituye un compromiso porque, ante todo, hay claridad de que la provincia debe vender productos de calidad y que además sean sanos. Pero en la medida en que no se utilizan fertilizantes químicos y que las plagas se combaten de manera natural, se empieza a hablar de esa lucha biológica, y también de lucha química, pero dentro de los límites que están permitidos dentro de la Unión Europea, porque España también forma parte de la Unión Europea y todos los países miembros comparten una legislación común.

En el año 2008 había 36 807 hectáreas en cultivo ecológico, de las cuales 1 320 correspondían a la horticultura protegida o de invernadero. Actualmente, en cuanto a producción ecológica, España es el segundo país europeo y el séptimo lugar en el mundo.

Por otra parte, hay que ser realistas y trabajar siempre con productos permitidos y dentro de la normativa de la Unión Europea, por ejemplo, en la producción de pequeñas moscas, que a su vez se van comiendo las larvas que dañan los cultivos.

Otro tipo de elemento natural para la agricultura ecológica lo constituyen los abejorros y la abeja, porque ayudan en la polinización, y eso ayuda a prescindir de los fertilizantes. También se hace un uso racional del agua, por eso las producciones agrícolas se tienen con el agua precisa. Además, los restos de la cosecha en donde se producen las plagas no se queman, ni se destruyen en el campo, sino que se llevan a un vertedero controlado para producir composta, que después se va a reutilizar en los sucesivos años.

El agricultor, en la actividad ecológica, estudia su producción y la fauna que le rodea, mediante una serie de trampas cromáticas con las que se atrapan los insectos para, de esta forma, monitorizar el nivel de la plaga.

En la agricultura de invernadero frecuentemente se usa la técnica del retranqueo, que consiste en apartar el horizonte orgánico, constituido por los restos de los cultivos anteriores, hasta llegar al suelo original, para sustituirlos por estiércol o composta y regenerar el horizonte orgánico, lo cual se lleva a cabo cada tres años, tiempo en que hay que retirar la hojarasca o arena. Esta labor se realiza con una maquinaria especial que introduce el estiércol a la profundidad deseada; se hace antes de que surja la nueva planta, es decir, en los meses de verano.

Con los cultivos de invernadero, Almería se ha convertido en un mar de plástico, sobre todo en las zonas del poniente, donde se da una agricultura intensiva, pero con control biológico. De tal modo que se levantan tres cosechas por año. El plástico no sólo se utiliza en la cubierta del invernadero que es lo que se puede apreciar en las vistas aéreas, sino que también se usa plástico en el interior, para proteger las plantas de la baja temperatura en su primera fase de crecimiento, con una estructura conocida como microtúnel, formando una doble cubierta junto con la del plástico exterior.

Al interior de los invernaderos se tiene un camino central, que está para el tránsito de la carretilla y el canal utilizado para la percolación del invernadero. En Almería es fundamental el cuidado del agua y aquella que se utiliza para regar, nuevamente es reutilizada; por ello existe un canal de extracción de las aguas de lluvia o pluviales, las cuales son conducidas a través de una base exterior hasta el río.

En Almería, las administraciones han invertido mucho para desalar agua de mar y utilizarla en actividades agrícolas. Realmente, esta provincia ha superado su antigua escasez de agua; no obstante, el agua se aprovecha gota a gota para así sacar el mejor producto.

En la agricultura de invernadero es fundamental que exista una limpieza total en el interior, para evitar el contagio de posibles plagas. En cuanto a la polinización natural, el costo de una colmena es de 40 euros y normalmente se necesitan tres colmenas por hectárea. Esto es un ejemplo más de la utilización de la propia naturaleza para tener los mejores productos.

La cooperación con la Universidad de Almería, así como con la consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, está produciendo grandes innovaciones en el uso de los invernaderos, como los sistemas de ventilación para eliminar el exceso de humedad. Otra de las técnicas producto de los procesos de innovación dentro de la agricultura ecológica es el acolchado del suelo, lo cual está permitido dentro de la propia agricultura ecológica.

Al interior de los propios invernaderos también se está innovando en materia de aprovechamiento eficiente de energías limpias, para que de esta forma se pueda producir más rápido y empleando para ello energía verde, porque también es necesaria la aplicación de esa energía dentro de la producción agrícola de Almería.

Con datos del 5 de abril de 2010, del Instituto de Comercio Exterior de España, es posible informar que la producción de fruta y hortaliza del ejercicio 2009, en toneladas de fruta y hortaliza exportadas, ha sido de un millón 749 049, por un valor de un millón 485 000 euros, es decir, 2 005 millones de dólares. Esto es lo que supone la exportación anual de las frutas y hortalizas de Almería.

Finalmente, es importante reconocer que uno de los motores económicos de Almería lo constituye la agricultura, pero esto no solamente se debe al esfuerzo de los almerienses, sino, también es justo reconocerlo, a muchos inmigrantes que vinieron a Almería a trabajar: todos han colaborado de manera conjunta. Y, por otro lado, nunca sobra insistir en que es necesario promover la innovación y el conocimiento para mejorar la calidad de los productos con el uso inteligente de la energía disponible.



Parque temático ecológico Sierra de Guadalupe

*Reynaldo Gasca Jaime
José Desiderio Torres Barrón
(México)*

El parque temático ecológico Sierra Guadalupe es un proyecto de la administración del presidente municipal, Arturo Ugalde Meneses. Es prioritario, debido al crecimiento urbano y escasas áreas verdes que hay en el valle de la cuenca de México. El Ayuntamiento de Tlalnepantla, impulsa como prioridad de su plan de gobierno, el escape de la Sierra de Guadalupe, principalmente por su valor ambiental, y coadyuva con los distintos niveles de gobierno y la iniciativa privada, para concretar la construcción de un parque metropolitano.

La Sierra de Guadalupe comprende cuatro municipios. Son aproximadamente 5 300 hectáreas. Al municipio de Tlalnepantla le corresponden 1 300 hectáreas. El proyecto de rescate de la sierra de Guadalupe inició hace 15 años, y en este tiempo se han perdido mil hectáreas. Antes tenían 6 300 hectáreas; el crecimiento urbano en 15 años se comió 1 000 hectáreas de bosque.

A la altura de la pirámide de Tenayuca está la Sierra de Guadalupe. Antes era un gran lago con un enorme bosque, que comprendía desde donde están ahora las pirámides de Teotihuacán hasta Xochimilco.

En estos 15 años el gobierno del Estado, a través de la Coordinación General de Conservación Ecológica, ha dado recursos para rescatar la Sierra. Se quitó la parte de Coacalco, la de Ecatepec y una de Tultitlán. Se construyeron 32 kilómetros de caminos de acceso. Se hizo un centro de Educación Ambiental, etcétera. Pero la parte de Tlalnepantla quedó en el abandono, no se dirigió a esa área ningún recurso. Ante la situación en la que se encuentra ahora, el presidente municipal ya dio instrucciones para que se inicie la construcción de casi tres kilómetros de camino de acceso, para conectarlos a la red de 32 kilómetros que ya existe a lo largo de la Sierra.

¿Por qué rescatar la Sierra? porque el Estado de México, en cinco siglos ha perdido aproximadamente un millón de hectáreas de bosque. Actualmente, quedan un poquito más de 900 000 hectáreas de áreas boscosas en la entidad. Pero además de una hectárea de bosque, al año absorbe entre 50 y 200

toneladas de contaminantes. De ahí la importancia de recuperar las áreas verdes. Como es visto, el calentamiento global está afectando a todas las regiones, y en Tlalnepantla hoy se vive un cambio climático.

Por ejemplo, hay días en que está nublado y esto dura toda la época de lluvias; semanas en que llueve un día o dos, pero luego en un día cae 15 por ciento de la lluvia que debió de haber caído en toda la temporada de lluvias, lo cual provoca inundaciones. ¿A qué se debe el cambio climático? a tres elementos: la deforestación que provoca la falta de bosques; la contaminación por el transporte, tanto público como privado, y la contaminación industrial.

En Tlalnepantla se propone construir un parque temático, ecológico o metropolitano, en una extensión aproximada de cuatro kilómetros cuadrados, que son las áreas planas de las 1 300 hectáreas con las que cuenta. Para ello se construirán los caminos de acceso en tres kilómetros, para integrarlos a los 32 existentes.

¿Cuál es el objetivo de estos caminos?, proteger el área natural contra incendios forestales; impedir el crecimiento de la mancha urbana, y promover la seguridad en el parque. Contar con un centro de educación ambiental es fundamental para dar capacitación, principalmente a los alumnos de nivel básico en el municipio, y contribuir a que adquieran una mejor conciencia ambiental que la de los adultos, respecto al cuidado del agua, la energía, el reciclaje de la basura, etcétera. Este centro de educación ambiental cuenta con el apoyo tanto del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, como de laboratorios ABC, para no solamente tratar el aspecto del cuidado de los árboles, sino el de la tecnología ambiental.

¿Qué otras actividades se pueden desarrollar en este eco parque? Ecoturismo, campismo, cabañas, senderismo, rapel, tirolesas, bicicleta de montaña, equitación, maratón y muchas otras actividades más. Actualmente, Coacalco cuenta con tres observadores de especies: venado cola blanca, búfalo y pecaris, y, además, hay observadores de aves. Cada año Iztacala, que está en el municipio de Tlalnepantla, en coordinación con el gobierno del Distrito Federal, organiza el festival mundial de las aves (sede en México) con apoyo del municipio.

Para llevar a cabo este proyecto, el municipio debe enfrentar al clásico problema de tiempo y costo. Ante la escasez de recursos primeramente se hacen gestiones en busca de apoyos que pueden venir del gobierno del Estado; del gobierno federal, a través de las dependencias del ramo, concretamente del medio ambiente, para Tlalnepantla, tanto a nivel federal como estatal; así como de recursos que provienen de la Secretaría o del fondo de recursos metropolitanos.

En segundo término hay que acceder a mayores recursos fiscales, y para ello se deben tener proyectos ejecutivos y registros en cartera.

En tercer término, como estrategia se está pensando o planeando acceder a financiamiento, tanto de corto y largo plazo. Para ello, el municipio está reestructurando su deuda para obtener una buena calificación crediticia. Y se está planteando la posibilidad de tener apoyo de las inversiones público privadas.

Al respecto, se tienen dos figuras muy concretas en la normatividad. Una para el Estado de México ya convertida en ley, que son los proyectos de prestación de servicios. ¿Qué quiere decir esto? Que las empresas privadas podrán invertir en infraestructura y a cambio prestarán su servicio. En este caso podría ser el servicio de un parque temático

¿Qué se va a hacer? Pagar con gasto corriente durante 20 ó 30 años ese servicio, con lo cual queda amortizada la inversión, la operación y el mantenimiento que pueda hacer esta empresa privada. En el caso del Estado de México, se puede acceder a esos recursos siempre y cuando se tengan proyectos de prestación de servicios.

La otra figura o alternativa es la concesión. Es muy claro que los municipios de la entidad, difícilmente tienen recursos. Por eso, cada vez más se recurre a la inversión público-privada.

Por lo anterior, es fundamental que los municipios construyan proyectos de servicios que obtengan apoyo económico, para contribuir a un mayor desarrollo en las comunidades, siempre en beneficio de la población.

V. Desarrollo Económico





Consenso y concertación: un nuevo modelo de ciudad desde una perspectiva compartida

Mario Andrés Meoni
(Argentina)

La ciudad de Junín tiene 100 mil habitantes y se encuentra ubicada en el noroeste de la provincia de Buenos Aires, en la República Argentina. Está a 270 kilómetros de la ciudad de Buenos Aires, a 200 kilómetros de la ciudad de Rosario, las principales ciudades de la Argentina, en el corredor vial que une Buenos Aires con Mendoza y Santiago de Chile. Es un distrito de alta producción agrícola fundamentalmente. Pero también tiene otro tipo de actividades. En realidad, los servicios integran una parte importante y también todo lo que tiene que ver con la agroindustria, es decir, la producción agrícola.

Las coberturas de algunos de los servicios de la ciudad, todos prestados por el municipio, son las siguientes: recolección de residuos al 100 por ciento; 99 por ciento tiene iluminación; 96 por ciento tiene agua potable; 95 por ciento de la población tiene red placcal; 80 por ciento, gas natural; 70 por ciento, pavimento; una óptica que cubre al 30 por ciento de la población, y una planta depuradora para 120 mil habitantes. La principal institución educativa es la universidad, con la cual el municipio tiene una alianza estratégica importante.

El actual intendente tomó el cargo en el año 2003. Al término de una crisis que vivió la Argentina en el año 2001-2002, con la fuerte fragmentación de los partidos políticos y de la sociedad: una desintegración de la sociedad que exigía a políticos que redoblaran esfuerzos para recuperar su credibilidad.

Además, en una sociedad bastante fragmentada, era muy difícil poder gestionar y sacar adelante iniciativas. En ese contexto se planteó que era necesario tener una sociedad integrada, incluyente. Y se concibió que la única manera de lograrlo era a través de profundizar la participación democrática, participación que ya no solamente se limita a votar, sino que debe ser cotidiana y en cada una de las actividades.

Hoy se trabaja en un plan estratégico de desarrollo, en el cual participan todas las instituciones de la ciudad, todos los particulares que quieran hacerlo están participando a través de los talleres que van a empezar a funcionar dentro de muy poco tiempo con la asistencia de la cooperación de la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Desde hace seis años se constituyó la Agencia de Desarrollo Local,

que está integrada por la universidad, las cámaras empresariales de comercio, las cámaras de pequeñas y medianas industrias y las uniones de productores rurales: la Sociedad Rural Argentina y la Federación Agraria Argentina.

En la Agencia de Desarrollo de Junín se planifican las cuestiones estratégicas de la ciudad mensualmente. En el 2003, con una sociedad fragmentada, con una fuerte caída del empleo y una crisis económica muy fuerte, se debía potenciar los nichos de producción que tenía al alcance de la mano el municipio. Con las empresas y con los empresarios pasaba lo mismo que con la sociedad, cada uno actuaba por sí sólo, no había posibilidades de alianza. Era la idea de siempre discutir y robarse los pequeños mercados, y el municipio creía que la construcción de un modelo de producción para Junín debía ser colectiva. Los confeccionistas fueron los primeros que se unificaron en Junín. La confección genera tres mil puestos de empleo.

Cada uno trabajaba en forma individual, peleándose unos con otros y tenían serias dificultades, después de una década en Argentina de fuerte caída de la calidad del empleo, de la calidad de la educación, la primera dificultad que tenían los empresarios en el momento de la expansión era que carecían de mano de obra calificada. Entonces el gobierno local decidió convocarlos a todos, constituyendo la Sección de Confeccionistas de Junín, y a partir de allí se generó un taller de capacitación de empleados textiles, fundamentalmente mujeres.

Lo mismo se hizo con la asociación de empresas de los metalmecánicos, una industria importante, vinculada a la producción agropecuaria de Junín, cuyos integrantes también tenían los mismos problemas que los confeccionistas: no tenían mano de obra calificada y mantenían una fuerte disputa entre sí, que en realidad lo único que hacían eran perder clientes ellos y no pensar en un mercado fuera de Junín, fuera de la región. También fueron convocados por el gobierno de la ciudad y constituyeron una asociación. Hoy están trabajando de manera colectiva, lo cual es muy importante.

Por otra parte, se conformó la Mesa de Cogestión Educativa. Se convocó a todos los directivos de las escuelas secundarias, terciarias y universidad, y se constituyó esta mesa de cogestión con las autoridades educativas del distrito y los consejeros escolares. En la provincia de Buenos Aires existe una figura, que es como un consejo deliberante, pero sólo que atañe a las cuestiones educativas. Entre todos se decidió establecer un único cronograma de capacitaciones ¿por qué? Porque se superponían las actividades de unas y otras instituciones; muchas veces capacitaban en oficios que no eran demandados por el mercado laboral, lo cual generaba una insatisfacción más en la gente.

Por ejemplo, había cientos de plomeros todos los años, que no tenían a quien prestarle trabajo. Entonces se decidió unificar una agenda de capacitación de oficios. Ahora, todos los principios de año se establece cuáles van a ser las capacitaciones que se van a dar, con base en los requerimientos de trabajo que hacen los industriales y los distintos sectores de servicios de la ciudad.

La mesa local de empleo y producción se puso en marcha hace dos años, cuando empezó la crisis económica en el país, como una manera de monitorear los efectos de ésta en la ciudad, fundamentalmente en el empleo. En esa mesa participan todos los empresarios, todas las asociaciones de empresarios, los gerentes de los bancos estatales. De esa manera es posible medir rápidamente cómo está la situación económica de la ciudad y la representación gremial (la Confederación General del Trabajo) con cada uno de sus sindicatos.

También se instauró el consorcio de empresas del parque industrial. El gobierno de la ciudad puso el parque industrial, que es como un polígono industrial que funciona en España. Cuando el actual intendente asumió el gobierno, el parque industrial tenía apenas siete industrias. Era un gran bosque, no tenía desarrollo y decidimos dar un fuerte salto para generar mayores posibilidades de empleo a la comunidad juniense, pero sabíamos que no lo podríamos hacer solos, más allá de las primeras inversiones. Hoy lo estamos gestionando con las propias empresas, es decir, nos sentamos y analizamos cada mes cuáles son las inversiones que se van a ir haciendo en el parque industrial, entidad que tiene un gerente, que es del municipio, pero fue propuesto por las propias empresas del parque, las cuales dan la conducción de lo que debe hacerse todos los días.

Por otra parte, en el 2003 también existían serias dificultades con muchos sectores que intentaban sobrevivir generando trabajo en sus casas, muchas veces necesitaban dinero para comprar harina, para hacer pan o pizza, que vendían. Se trataba de un sector muy heterogéneo y con imposibilidad de acceder a pequeños créditos. Por ello se firmó un convenio con una organización no gubernamental que tenía un trabajo muy importante de base en este sentido, y se empezaron a otorgar microcréditos. Entonces, la banca social asumió el control de esos microcréditos, su evaluación, la capacitación a los microemprendedores. El municipio concibió la banca social como una manera de descentralizar el trabajo de la intendencia y hacerlo más participativo.

Otra iniciativa de participación la constituye el mercado artesanal juniense. Este mercado artesanal es un espacio donde los artesanos presentan anualmente su producción y se establece un jurado que califica a los mejores artesanos, quienes exponen en este mercado artesanal y venden su producción ahí. De manera tal que se subsana la carencia de un espacio para la exhibición y venta de artesanías, abriendo un mercado que está en la principal calle comercial de Junín. Por supuesto, este mercado artesanal está subvencionado por el municipio y tiene una empleada del municipio que lo atiende y vende todos estos productos.

En la Universidad de Junín están estudiando la carrera de Informática alrededor de 2 mil 500 alumnos. Por ello se decidió establecer un polo tecnológico informático, donde participan alrededor de 15 pequeñas y medianas empresas informáticas en proceso de desarrollo. Lo que se quiere evitar es que dentro de poco tiempo haya en Junín muchos informáticos sin empleo, y que empiece la emigración de estos informáticos.

Es decir, que la universidad haga el gran esfuerzo de formarlos y que se tengan que ir después por falta de empleo es algo que, la verdad, no se puede permitir, sobre todo porque no solamente genera una pérdida en términos de posibilidad de crecimiento de la ciudad en materia intelectual y educativa, sino también porque genera una fragmentación muy fuerte de la sociedad, como lo han experimentado muchas familias en la Argentina a partir de la crisis de 2001, cuando miles de argentinos emigraron a otros países y generaron familias fracturadas, divididas, con una fuerte carga, social, que impacta de alguna manera en todas las comunidades, fenómeno que la intendencia de Junín quiere evitar.

El polo tecnológico informático, entonces, es una forma de construcción unificada con la universidad; los titulares de las empresas, que han conformado una asociación, y el municipio, que es el que está proveyendo parte de la infraestructura, fundamentalmente para que se radique este polo tecnológico informático, que va a ser administrado por la universidad y por los propios generadores de software.

También fue creado el centro de productores juninos de chacinados (estos últimos son chorizos, jamones y otras carnes frías y embutidos). En Junín existen dos núcleos de producción agrícola importantes, y en uno de ellos hay una localidad particularmente famosa por la alta calidad de sus chacinados. Pero los productores locales tienen el común denominador de la informalidad, además de, obviamente, la pelea entre todos por el mercado. El gobierno de Junín los ha juntado a todos, y está construyendo una sala comunitaria de la versión de chacinados, con un punto de venta colectivo para que todos puedan vender de forma igualitaria y con una calidad homogénea, para que todos vendan. De ese modo se evita una pelea que no sirve para nada.

Lo mismo los apicultores, hay alrededor de 120 apicultores en el distrito, que por supuesto algunos son muy grandes, otros pequeños, otros medianos. Todos tienen dificultades. Nuevamente, aquí se junta a todos y se está construyendo una sala comunitaria, que es una forma importante de bajar los costos y mejorar su rentabilidad. Por lo tanto, que estén más satisfechos y que eso redunde en la mejor calidad de vida para ellos.

En Junín existía un centro comercial juniense. Junín es la última ciudad importante del noroeste de la Provincia de Buenos Aires, que aglutina alrededor de 500 habitantes. A 60 kilómetros de ésta se encuentra un centro comercial muy importante, que estaba absolutamente degradado, con los pavimentos rotos, las vialidades destruidas, la iluminación fea, la superposición de carteles de los comerciantes que se tapaban unos con otros hacían que estuviera absolutamente contaminada toda el área. La ciudad de Junín decidió convocarlos a todos y decir “A ver de qué manera nos ponemos de acuerdo para hacer una remodelación que conforme a los ciudadanos que la transitan y a los comerciantes que la explotan y a los habitantes que viven ahí”. Porque hay algunas viviendas todavía en esa zona.

No fue nada fácil, por supuesto, porque son alrededor de 250 comerciantes. Buscar el equilibrio de entre los intereses comerciales, el interés de los dueños de los locales (porque muy pocos comerciantes son propietarios), distribuir la carga del pago de la mejora implicó un gran trabajo, pero hoy se puede decir que existe un centro comercial a cielo abierto, se le denomina así, que es una de las experiencias ejemplares en la Argentina, que es puesto de ejemplo frecuentemente por la Cámara Argentina de Empresarios. Hoy se está extendiendo la misma experiencia a otras dos zonas comerciales de la ciudad, aglutinando también a todos los comerciantes para realizar remodelaciones.

En cuanto a cultura, se generaron las 'becas estímulos'. Son unas becas que ha establecido el municipio como una manera de generar una producción cultural que les llegue a todos los ciudadanos. La producción de la cultura no debe quedar solamente restringida a las muestras de los museos, a la actividad de los propios artistas. Entonces se decidió premiar a representantes de cada una de las ramas del arte, de las bellas artes, bajo el supuesto de que la producción artística le sirve a toda la comunidad. Así, hay obras de teatro que después se exponen en barrios, hay producción de murales que se construyen en lugares públicos, en plazas y demás, hay una escuela de murga, por ejemplo, que se constituyó y que da clases en un barrio periférico con mucha complicación social, como una forma de integrar también a los niños. Esto se hace todos los años, esta vez es el cuarto año y, la verdad, con un éxito bastante importante.

La Comisión de Control de Caminos Rurales es muy necesaria en una zona agrícola. Junín tiene 2 mil 300 kilómetros de caminos cuyo mantenimiento es bastante difícil. Para lograr mantener conformes a todos los productores, se decidió convocar a la Sociedad Rural Argentina, que tiene representaciones, por cada uno de los cuarteles rurales que mensualmente se reúnen y analizan por dónde se harán los trabajos, es decir, en qué cuartel de cada mes se van dando prioridades a las reparaciones de los caminos.

La Feria del Libro fue constituida junto con la Asociación de Escritores de Junín y con los propietarios de las librerías. El objetivo central es, obviamente, promover la lectura, de manera tal que no se trata simplemente de la venta de libros y la generación de conferencias, que por supuesto se hace, sino que se busca el acercamiento del niño al libro. Todos los años, durante una semana, las escuelas de nivel inicial de Junín visitan la Feria del Libro, con actividades para que los niños se familiaricen con el libro, porque se sabe que la lectura es esencial para mejorar la calidad educativa, y si en Argentina no se mejora la educación, el país difícilmente podrá salir de muchos de los problemas que tiene.

El Espacio de Capacitación y Acceso a Tecnologías de Información y Comunicaciones, denominado JAB, proporciona capacitaciones, donde se enseña a las escuelas periféricas, fundamentalmente, y a los docentes, que muchas veces los docentes son el problema mayor para el aprovechamiento de estas nuevas tecnologías, pues no saben cómo entrar a Internet, cómo explicar a un niño el modo correcto de utilizar una computadora.

Y además, sirve para que los niños que no tienen posibilidad de acceder a la red por cuestiones económicas puedan ir a investigar sobre las tareas que le dan en la escuela. De esa manera pueden estar a la par de aquéllos que sí tienen accesibilidad. Se busca que no haya desigualdad entre los niños frente a ningún aspecto, tampoco respecto de las nuevas tecnologías.

Junín tiene un festival anual de tango. Es un festival que se realiza junto con la Asociación de Músicos de Junín. Asimismo, los talleres de arte son una forma de acercar el arte a los habitantes de la ciudad. Se desarrollan tareas de capacitación de arte en todos los barrios de la ciudad. El hip-hop fue la implementación de una escuela de música para los adolescentes en la etapa más crítica, se tiene un grupo que va de los 14 a los 17 años, de chicos de sectores sociales más vulnerables, y se debía buscar la forma de integrarlos, de incluirlos. La intendencia de la ciudad encontró que compartían el gusto por el hip-hop, entonces se implementó una escuela de hip-hop para integrarlos e incorporarlos, es decir, darles la música que ellos quieren, no imponerles tal vez el tango, el folklore u otra música que la verdad no les interesaba. A los jóvenes les interesa el hip-hop, pues se les dio hip-hop y así se les integró.

En Junín existen seis localidades rurales que se administran con un delegado del intendente, es decir, el intendente nombra a quien quiere que asuma esa facultad. El actual intendente creía ver en ello una forma muy arbitraria de decirle al pueblo quién debe conducirlo. Entonces, apenas asumió, hizo una consulta popular donde los ciudadanos libremente se podían anotar, sin tener la obligación de pertenecer a ningún partido, sino simplemente el vecino que quisiera, con el único requisito de que juntará el ocho por ciento de las firmas del padrón electoral. Así se han hecho ya dos elecciones de delegados. Los propios pueblos eligen a sus representantes a pesar de que la ley no nos obliga, y también se utiliza el voto electrónico para poder hacer lo que no está todavía establecido en la Argentina.

En cuanto a la seguridad pública, hoy se está poniendo en marcha un observatorio de seguridad, en la Argentina existen bastantes problemas con la inseguridad. En el observatorio participan todas las entidades que tienen que ver con los problemas de seguridad: Justicia, fiscales, la Policía, los vecinos y los foros vecinales de seguridad que existen en Argentina.

Regresando a la educación, la Casita del Saber es una experiencia que Junín ha puesto en marcha, junto con la Universidad y una organización no gubernamental denominada A-tiempo. Ahí se enseña a los niños con problemas de integración, de sectores vulnerables, se les contiene fuera del horario escolar, con la enseñanza a través del juego. El deporte es otra forma de incluir y generar participación. Existe en Junín el torneo de interligas, donde se genera la participación deportiva.

La audiencia pública es un mecanismo que se ha implementado hace un par de años, o sea, se han hecho tres audiencias públicas. Hubo una para cambiar el nombre de la plaza principal, en la cual se generó bastante debate. Otras dos audiencias públicas se llevaron a cabo para decidir sobre la re zonificación

urbanística de la ciudad. El consejo asesor del Código Urbano Ambiental, integrado por profesionales, nos recomienda hacer las transformaciones del código urbano.

También tenemos el Consejo de la Tercera Edad y funciona con quienes integran todas las actividades con los jubilados. El Consejo Municipal de Discapacitados está integrado por las asociaciones de discapacitados. El Consejo Local de Protección y Promoción de Derecho al Niño y Adolescente lo integra quien quiera, esto nos parece que es un tema central y por lo tanto participan absolutamente todos los ciudadanos que quieren, y todas las instituciones que quieran. El Consejo Municipal de la Mujer, exactamente igual que los anteriores, el Consejo Deliberante Estudiantil es una experiencia que todos los años se lleva a cabo como manera de acercar la política a los niños o a los adolescentes. Como éstos van a entrar en la etapa de votar pasan por el Consejo Deliberante, donde eligen a sus representantes y tratan temas que tienen que ver con la ciudad y sus problemáticas. Los jóvenes hacen propuestas para solucionar los problemas y aquéllas deben ser tratadas por el Consejo Deliberante, quien generalmente las eleva al Ejecutivo.

Obviamente que no puede haber participación y consenso si no hay transparencia. La página Web de Junín es la forma de llegar absolutamente a todos los ciudadanos. Por supuesto que se publican diariamente los ingresos, egresos, las licitaciones, a quién se le compra, cuánto se paga por cada compra que se hace.

En cuanto a la concertación con distintos sectores de la comunidad, la Sociedad Anónima, Grupo Junín, está integrada con 90 por ciento de capital municipal, cinco por ciento de la Sociedad de Comercio e Industria de la ciudad y cinco por ciento de la sección de empleados, de la Mutual de Empleados Municipales de Junín. Este grupo conforma una empresa que genera la provisión de gas.

Pero el municipio decidió además que se debía entrar en la distribución de banda ancha. ¿Por qué? Porque en Argentina, y en todo el mundo, las grandes empresas multinacionales generalmente invierten donde hay mucha gente; por lo tanto, estaban invirtiendo solamente en las ciudades de más de 500 mil habitantes, y nuestras ciudades iban a quedar postergadas en el tiempo.

Por lo tanto, nuestra brecha digital iba a ser mayor que la del resto de las ciudades. Por lo tanto, la ciudad de Junín decidió avanzar con su propia empresa y estableció un anillo de fibra óptica. Ya hay más de dos mil abonados. La idea era bajar los precios y dar conectividad. Este año se llegó a 400 manzanas cubiertas, y se espera avanzar otras 400 manzanas más de la ciudad. Se busca que todo el mundo tenga accesibilidad a Internet y, además, de esta manera se lograría que las multinacionales empiecen a competir, porque ya están instalando fibra óptica; por lo tanto, el objetivo de acortar la brecha digital se está logrando porque Junín se está conectando a través del municipio y a través de la empresa privada. No importa que haya empresa privada; al contrario, bienvenidos, el gobierno local quiere que todos participen. El objetivo es la conectividad, no la exclusividad de un mercado.

Junín también está avanzando en energías renovables. Es fundamental, el municipio tiene acordado un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo de dos millones y medio de dólares para generar biocombustible, biodiesel. En este caso, a partir de la colza, que es un producto no tradicional de la región y que funciona a contra-estación de los veranos principales, que son las hojas y el maíz. De manera tal de que esa falsa disyuntiva de: 'alimentos o energía', está exenta. Aquí se va a tener biocombustible, la intención es que, en principio la planta local sea para el autoabastecimiento de los productores rurales del Distrito, que son 250 mil hectáreas, y la instalación de un laboratorio para que se haga investigación que produzca la mejora de la calidad de los biocombustibles y la generación de nuevos biocombustibles a partir de otros elementos.

En cuanto a concertación regional, también está involucrado Junín. Existe un consorcio productivo, integrado por siete municipios, con los cuales se debaten los temas regionales y se avanza en política pública común.

En Junín se considera que es elemental que los municipios se internacionalicen. No hay forma de mejorar la capacidad de generación de buenas políticas, si no se hace a través de las alianzas internacionales. Por eso se ha tenido permanentemente muchísima participación, convenios con distintas entidades. Creemos que es la mejor manera de avanzar. Yo creo que hoy no es posible que ninguna democracia funcione correctamente, si no tiene la capacidad de generar consensos, si no tiene la capacidad de generar concertación con actores privados para poder avanzar. Hoy, la legitimidad de nuestro gobierno no solamente alcanza con que se han agotado para cuatro años. Esa legitimidad hay que refundarla todos los días, generando participación y consensos.

Por último, todos los que son electos a un cargo de gobierno deben tener claro que no hay posibilidades de crecer si no se trabaja de manera incluyente y participativa. No hay ningún político que por sí solo pueda resolver absolutamente nada, por más creativo y capaz que sea.



Proyecto turístico cultural “Dukers, tu amigo en Guayaquil, Ecuador. Anfitriones locales”

Douglas Richard Ramírez¹
(Ecuador)

Dicen que viajar a Guayaquil es peligroso; todas las ciudades del mundo son peligrosas. Guayaquil es una ciudad amistosa y cordial ante el mundo, llena de amigos. Esta ciudad ecuatoriana turísticamente ha crecido; cada vez más llegan visitantes extranjeros con sus grandes mochilas, a conocer sus lugares principales como la Avenida Nueve de Octubre. Estos viajeros pueden ser de tipo ocasional (que llegan a Ecuador con varios destinos y que están de paso, de tránsito por Guayaquil, y deciden quedarse) o los que visitan una ciudad buscando conocer lugares vistos por Internet.

Con el objetivo de que los visitantes de Guayaquil se sientan seguros en sus paseos y conozcan lugares diversos, tradiciones, historia, gastronomía y folklore, se creó la fundación Dukers, quien siempre le da un amigo al turista para que lo guíe, cuide y acompañe en esta bella ciudad. Inculcar el amor por la ciudad de Guayaquil y dejar una huella imborrable en los visitantes nacionales y extranjeros que llegan y quieren conocer esta ciudad, es muy importante para la Fundación. ¿Por qué la necesidad de los Dukers? Porque el turista que llega a algún lugar desconocido en plan de negocios o paseo necesita un amigo que viva en ese sitio o un nativo de esa ciudad, que le dé confianza y seguridad, y le muestre cada rincón de la ciudad a visitar. En Ecuador se es recibido por amigos Dukers.

Los Dukers son amigos del turista y están preparados por la fundación Dukers para promover el amor y el conocimiento cívico y cultural de la ciudad en todos sus visitantes. Estas capacitaciones son gratuitas y los Dukers guayaquileños son voluntarios entusiastas de diversas edades, profesiones y condición económica, dispuestos a mostrar a Guayaquil como lo hace un amigo en un paseo o un recorrido, siempre en forma confidencial.

La misión de la fundación es realzar la imagen de la ciudad de Guayaquil ante el mundo, fomentar e incentivar su identidad cultural, fortalecer la cultura y enriquecer la experiencia de los viajeros con el soporte del guayaquileño voluntario Dukers. Si el turista es bien atendido y cuidado en Guayaquil, seguramente contará su historia en la Web, en Internet, y recomendará el lugar para visitarlo.

¹ Douglas Richard, es presidente, fundador y creador del producto Dukers, su amigo “El guayaquil”.

La misión de los Dukers está enfocada a implantar un modelo de gestión e innovación en la sociedad, creando un compromiso de todos los guayaquileños para convertirse en anfitriones excelentes, en gente orgullosa de su ciudad, fortaleciendo la identidad como guayaquileño y ecuatoriano, a su vez, y enriqueciendo su conocimiento relacionado con la cultura de sus antepasados. No importa su edad.

En la fundación hay voluntarios jóvenes, desde 18 años, que son estudiantes de economía y turismo, y gente de más edad. Algunas de estas personas están dedicadas al aprendizaje de idiomas, mismos que practican con los europeos o americanos.

Al ser Duker, se tiene la oportunidad de conocer otras culturas e idiomas, y nuevos amigos. El modelo de admisión Twitter es una red de relaciones de ganar y ganar, escuelas de turismo, medios de comunicación, ciudadanos convergentes de formar esta Twitter por usuarios activos, académicos e historiadores; las tablas que son dictadas por académicos relacionados con la historia y cultura; museos, parques, autoridades municipales, etcétera.

Para ser Duker se tiene que pasar por un proceso de selección. El aspirante, voluntario, tiene que llenar un formulario en el sitio Web de la fundación. Luego, debe presentarse a una entrevista con el director de voluntarios y a otra con un representante de la comisión de la directiva. Al aspirante se le investiga profundamente para saber de su estado legal y penal, con la policía local y nacional. Si todo está bien, es aceptado.

La imagen característica de la fundación es una iguana con una mochila, y al fondo el Malecón 2000. ¿Por qué la iguana? Porque en Guayaquil hay un parque muy famoso al que muchísima gente extranjera visita, llamado Parque de las Iguanas. Es muy visitado porque a la gente le gusta tomarse fotos con las iguanas y decir que estuvo con dinosaurios. La imagen del Malecón es representativa del edificio más grande de la televisora local.

A tal magnitud han llegado los Dukers, que ahora se dan el gusto de recibir a los grandes artistas internacionales que llegan a Ecuador, y tomarse fotos, cenar, pasear y platicar con ellos. Esto los motiva mucho a seguir formando parte del desarrollo turístico de la ciudad de Guayaquil, y participar en la Feria Internacional de Turismo (FITE), que se realiza cada año en el mes de septiembre.

En el municipio, el Alcalde ha convertido a Guayaquil en una ciudad turística potencial, gracias al impulso que le ha dado a la participación ciudadana. La fundación Duker hace lo mismo, pero utilizando otras herramientas como el Internet o los sitios Web. Por Internet se busca motivar al extranjero a viajar a Guayaquil. Se le presenta esta opción cuando el turista desea trasladarse a Ecuador.

En resumen, existen, actualmente, muchas formas de lograr un mayor crecimiento turístico en Ecuador. Hoy, la fundación Dukers está desarrollando proyectos como DUKERSTV, para promover sus diferentes destinos. La invitación a visitar Guayaquil está abierta.



Control del gasto público: la experiencia de Antioquía

Tatiana María Gutiérrez
(Colombia)

En el Departamento de Antioquia, Colombia, los municipios y localidades, presentan una ausencia de recursos o muy pocos recursos, mismos que no son bien aplicados. Por eso, cuando se inicia la gestión en la Contraloría General de Antioquia, que vigila 125 localidades y un departamento, se agrupa a la sociedad civil, a la empresa, a la universidad y a todos los actores sociales, para hacer un buen gobierno. Y, más aún, lograr transparentar la gestión pública de todas estas localidades.

Aquí, se ha logrado que la sociedad civil y los diferentes actores, hagan parte del control fiscal y, por lo tanto, tengan un control social. La gestión ayuda a que los principios del buen gobierno sean internalizados y puestos en práctica, sin excusas ni dilación, promoción del interés general, fortalecimiento de la participación de la equidad, de la inclusión, destierro de las prácticas de corrupción y de abuso del poder, de sus privilegios, defensa de la transparencia en la toma de decisiones, y estricta vigilancia sobre la rendición de cuentas.

La consigna o mandato del Estado, es convencer y convencerse, sobre todo, que la corrupción no paga; es el flagelo que impide las finanzas sanas, y el buen desarrollo económico y social de las localidades, para que puedan fomentarse y constituir un buen gobierno. Para cumplir esta consigna se audita y vigila la ejecución fiscal, y presupuestal de cada municipio. Esto lo hace un equipo de trabajo, por espacio de una o dos semanas. Inmediatamente, se procede a la audiencia pública. Hoy día, con las audiencias se hace presencia en las localidades, no solamente para vigilar y revisar cómo ejecutaron su presupuesto, sino mediante una convocatoria masiva e importante, de todos los actores sociales. Con esta acción se fortalece la participación de la sociedad civil, para que ellos se informen de cómo fueron aplicados los recursos públicos.

Pero como se vio que esta medida no era suficiente, porque dejaba dudas al ciudadano sobre, por ejemplo, cómo se contrató determinada obra o por qué hay tantos contratos de prestación de servicios en su localidad y qué objeto tienen, se diseñó un instrumento que acompaña las audiencias: es todo el

contenido del proceso contractual, desde el momento en que inicia, hasta que termina. Esta información se le da al ciudadano en el momento en que llega a la audiencia pública, con el fin de que pueda verificar cómo se está ejecutando la contratación pública.

Hacer visible la gestión en ocasiones incomoda a los alcaldes, pero se gana mucho en construcción de democracia y de ciudadanía. Una de las experiencias interesantes y constructivas es cuando los ciudadanos se sienten parte de su localidad. Por ejemplo, si los jóvenes participan en la elección del Contralor Escolar se constituye un icono que va a revisar cómo se están ejecutando las finanzas en su escuela y a ser protagonista de eso.

Otra de las acciones exitosas de los proyectos exitosos, es el de las redes de control social. Hoy se cuentan cuatro redes que vigilan cómo se ejecutan los proyectos:

1. La red de negritudes (las negritudes de Antioquia).
2. La red de mujeres (mujeres agrupadas en distintas organizaciones).
3. La red de juventudes.
4. Red del buen gobierno (empresa privada, universidad sociedad civil).

Por último, la Contraloría General de Antioquia entregará a cada uno de sus sujetos de control, un *software* que va a permitir, en tiempo real, mirar cómo se manejan e invierten las finanzas públicas. En el momento en que en el municipio se haga una reserva presupuestal, una inversión o un contrato, inmediatamente se contará con esa información. Esta acción va a permitir, primero que todo, economizar viáticos y ahorrar papel.

Pero, más aún, evidenciar y advertir los riesgos donde los dineros públicos no se estén invirtiendo adecuadamente o estén rompiendo un esquema de planificación, debidamente adecuado. Este *software* va a ser distribuido en todos los sujetos de control, con una resolución de obligatoria implementación. Con esto se pretende cerrar el ciclo de control, evitar la corrupción y hacer visible la administración, permanentemente, para la ciudadanía.

Cuando el gestor público se vea observado, analizado y cuestionado con argumentos, va a tener mucho más cuidado en toda su actividad pública. Este proceso implica la formación a través de una plataforma virtual del tema, una gran Institución en Colombia, donde se ofrecen aproximadamente 16 seminarios gratuitos y, hoy día, hay 7 000 ciudadanos graduados. Ojalá que este instrumento vaya formando al ciudadano, realmente, para que pueda controlar.

En conclusión, existen indicadores de una inversión pública sana y limpia, y también se dan algunos fenómenos de corrupción, pero la certeza es que hay una mayor conciencia social e institucional. Actualmente, se fortalece la institucionalidad tan golpeada por tantos flagelos en Latinoamérica, y se tiene la convicción de que estas acciones van a contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.



Estrategias y acciones para mejorar la posición financiera de los municipios en el Estado de México

Hugolino F. Ortiz Santillán
(México)

La actividad financiera del municipio comprende la obtención, administración y aplicación de los ingresos públicos, de acuerdo con las metas y objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal, mediante el ejercicio del presupuesto autorizado; así como la administración, uso y aplicación de su patrimonio inmobiliario orientado al fortalecimiento financiero. Una recaudación eficiente requiere de estrategias, procedimientos, mecanismos y controles que permitan conocer la riqueza fiscal del municipio y promover entre la comunidad la cultura del pago y el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales.

El acoso y la persecución de los contribuyentes como política fiscal de los gobiernos ha demostrado su fracaso, porque, siendo intimidatoria, no genera confianza en la población; por el contrario, desalienta e inhibe la recaudación. Una política recaudatoria eficiente debe contar con instrumentos de apoyo al contribuyente para orientarlo y facilitarle el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; pero además debe sustentarse en los principios de equidad, legalidad, economía, comodidad y transparencia.

La autoridad recaudadora debe actuar de buena fe y con un trato humano para ganarse la confianza de los contribuyentes; en todo caso, debe cuidar que sus actos y procedimientos estén debidamente fundados y motivados, en estricto apego a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Se debe tener muy claro que el mandato constitucional impone a los ciudadanos la obligación de contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Desde esta perspectiva, se debe tener en cuenta que el gobierno no es una empresa ni tampoco un ente financiero de especulación y lucro, que las contribuciones son para satisfacer el gasto público, no para la especulación y el ahorro; porque en todo caso, el ahorro representa un déficit en la atención de la demanda social. En ese entendido, el gasto se debe ejercer con responsabilidad y eficiencia. Es más conveniente y da mejores resultados impulsar la cultura de la contribución voluntaria, que el empleo desmedido e inhibitorio de la fuerza coactiva del Estado.

El municipio cuenta con la clave catastral y el registro federal de contribuyentes, para regular, controlar y supervisar los actos administrativos y fiscales que realiza la población, e incluso estas herramientas, vinculadas al Plan Municipal de Desarrollo Urbano, permiten a las autoridades locales hacer un mejor uso de su territorio y conocer su riqueza fiscal, elemento necesario para una correcta elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.

I. Fuentes de ingresos del municipio

Los ingresos del municipio se pueden dividir en:

1. Ingresos propios, cuyo monto a recuperar depende del esfuerzo recaudatorio y de la riqueza fiscal del municipio.
2. Ingresos provenientes de los sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Hacendaria, los cuales se conforman por:
 - a) Participaciones federales
 - b) Participaciones estatales
 - c) Fondos de aportación federal.
3. Ingresos provenientes de los programas de los gobiernos federal y estatal o de Convenios de Colaboración. Parte de los ingresos del municipio provienen del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y del Sistema de Coordinación Hacendaria, como en el caso de las Participaciones y los Fondos de Aportaciones Federales. Los fondos de aportación federal y los programas del gobierno federal están etiquetados porque sus recursos deben cumplir las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Los índices de marginación y población son los principales indicadores socioeconómicos para determinar el monto de los fondos de aportaciones federales asignables a cada municipio, en tanto que las participaciones federales dependen del esfuerzo recaudatorio que realice el municipio en el cobro del impuesto predial y de los derechos por el suministro de agua potable y drenaje. Fortalecer su recaudación directa y vigilar que los indicadores de marginación y población se apliquen correctamente representa al municipio una mayor participación de los recursos federales.

4. Recursos provenientes de programas del gobierno federal y del gobierno del Estado, o bien, de convenios que se manejan como subsidios o de cualquier otra forma.
5. Otra fuente de ingresos del municipio, la constituye la explotación de sus bienes patrimoniales, mediante la venta, el arrendamiento, el usufructo, el comodato o la concesión.

El municipio necesita revertir paulatinamente su dependencia económica del endeudamiento, así como de los ingresos federales y estatales, mediante una adecuada planeación de las obras y acciones de gobierno; pero sobre todo, de un mejor control de su riqueza fiscal.

II. Equilibrio en las finanzas municipales

Las deficiencias en planeación, programación y presupuestación son las que generan el desorden financiero. Para evitarlo, es necesario que el Plan de Desarrollo Municipal deseche los proyectos excesivamente ambiciosos, porque cuando los objetivos exceden los recursos disponibles en el municipio generalmente no se pueden realizar y sólo producen un desgaste financiero inútil y contraproducente. Esto normalmente ocurre porque quienes tienen la encomienda de elaborar el plan desconocen las necesidades del municipio o porque se confía su elaboración a consultores que lo copian de otro plan, a veces de otro municipio y hasta de otra época.

En la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, se debe considerar objetivamente la riqueza real del municipio y su capacidad económica, para no comprometer obras o acciones de gobierno que sean irrealizables en el corto plazo por falta de recursos económicos; así como tampoco deben ser autorizados los programas que no estén debidamente presupuestados y calendarizados, de acuerdo con los ingresos. En general, al elaborar el presupuesto, se debe respetar la proyección de los ingresos y su calendarización, para lograr un equilibrio en las finanzas y evitar el endeudamiento.

Es evidente, que la mayor presión presupuestal de los municipios la ejerce el capítulo de servicios personales; sobre todo, recientemente se ha observado un aumento del personal sindicalizado, que no siempre cumple correctamente con sus funciones y obliga a la administración a contratar personal de confianza.

De manera particular, en años recientes la seguridad pública también ha generado una presión presupuestal importante, por la necesidad de contratar una mayor cantidad de elementos policiacos y de adquirir su equipamiento correspondiente. Lo recomendable es aumentar la calidad y mejorar el control. Parte de una solución puede ser mejorar los servicios facultativos, porque además de generar ingresos, constituye una especie de policía de barrio, que puede ser más segura.

Para ordenar las finanzas públicas del municipio, es necesario que las metas y objetivos del Plan de Desarrollo Municipal se establezcan a partir de los ingresos esperados para cada ejercicio fiscal, y en consecuencia, que los programas operativos para su cumplimiento se sujeten al presupuesto autorizado.

Al elaborar el presupuesto se debe tener presente que existen gastos irreductibles, como el pago de la deuda, los pasivos registrados, la nómina, los servicios de comunicaciones, el bacheo, el alumbrado público, la compra de combustible, lubricantes y el mantenimiento de la planta vehicular; entre otros gastos que deben estar debidamente cuantificados y calendarizados, de acuerdo con los ingresos.

III. Contención del gasto

En el Plan de Desarrollo Municipal se deben considerar acciones de contención del gasto; para disminuir la presión que sobre el presupuesto ejercen los diversos capítulos de gasto; particularmente, el de servicios personales; y en algunos casos, el pago de la deuda. No se considera que sea mediante el despido masivo

y a veces injustificado de empleados municipales como se debe contener el gasto. En su lugar, es conveniente, hacer una valoración de puestos y reorientar el trabajo del personal administrativo a obras y acciones de gobierno más productivas en términos de rentabilidad social.

Además, es importante que las unidades administrativas ajusten sus obras y acciones de gobierno a los programas operativos autorizados y al presupuesto asignado, porque uno de los problemas de la administración municipal es que en ocasiones se realizan obras o acciones de gobierno que no están consideradas en los programas operativos y que, por lo mismo, no tienen un presupuesto asignado, lo que genera desviaciones presupuestales y problemas financieros.

El orden financiero y administrativo, debe sustentarse en el cumplimiento de las metas y objetivos del Plan de Desarrollo Municipal. Éste debe ser un documento serio, bien estructurado, con metas y objetivos bien definidos y con viabilidad seria de realización, no se trata de una monografía estadística del municipio. De esto depende una adecuada contención del gasto; esto es, que si los municipios carecen de una correcta planeación y políticas de contención del gasto no habrá ingresos que alcancen para cubrir su presupuesto.

IV. Política fiscal

Sobre la base de una política fiscal flexible, no persecutoria y mucho menos arbitraria; en las actuales circunstancias económicas es necesario hacer un esfuerzo recaudatorio importante de los ingresos propios, para compensar los desequilibrios financieros que se han generado por la caída de las participaciones federales, la disminución de los recursos de los fondos de aportaciones federales, así como de los que provienen de la Coordinación Hacendaria y otros programas del Estado; en consecuencia, bajo los principios de equidad, proporcionalidad, economía y comodidad se debe implementar un programa de recaudación que genere confianza y seguridad jurídica a la población, mediante el perfeccionamiento de los instrumentos de control y asistencia al contribuyente.

Ahora bien, para distribuir de manera proporcional y equitativa la carga tributaria, combatir la omisión fiscal, transparentar los ingresos e inhibir la corrupción, se requiere:

1. Un sistema informático seguro:

- a) Que no pueda ser manipulado ni modificado libremente por los empleados municipales.
- b) Que cuente con un servidor informático seguro y con la suficiente capacidad para cubrir todas las necesidades del municipio.
- c) Que tenga un sistema de supervisión, para identificar a quien o quienes intenten modificar o manipular la información.
- d) Que permita el correcto funcionamiento del sistema de gestión catastral y la cartografía digital.

- e) Que sea capaz de vincular el sistema de recaudación con el sistema de gestión catastral, la cartografía digital y los usos de suelo.
- f) Que mediante la clave catastral, el registro federal de contribuyentes y el uso de suelo se controlen todos los actos y servicios que realiza o presta el municipio.
- g) Que permita guardar la información y documentación de los usuarios de los servicios públicos municipales en forma digital, para no solicitar copias de documentos que obran en los archivos, cuando se realiza un trámite.
- h) Que tenga la capacidad para controlar, dar seguimiento y evaluar los programas operativos de las diferentes unidades administrativas.
- i) Que permita, con seguridad, el registro contable de todas las operaciones en el ejercicio del gasto, que sirva para la contabilidad, la programación presupuestal y la calendarización de los pagos.

Un sistema informático seguro debe evitar que se manipule la información por quienes lo administran y operan; particularmente, donde se determinan y reciben los ingresos municipales o se prestan servicios que generan ingresos, como la autorización de los usos de suelo, la regularización de construcciones, etcétera. Para evitar la manipulación del sistema informático de recaudación es conveniente crear un sistema en el que no participen empleados municipales.

2. Padrones actualizados y confiables:

Contar con padrones de contribuyentes y de usuarios de los servicios públicos actualizados y confiables permite a la autoridad:

- a) Conocer la riqueza fiscal del municipio.
- b) Saber del universo de contribuyentes de cada una de las contribuciones.
- c) Tener un mejor control del cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- d) Brindar una mejor orientación y asistencia al contribuyente.
- e) Realizar en forma segura acciones de comprobación y fiscalización.
- f) Abatir el rezago y las omisiones en el pago de contribuciones.
- g) Cruzar la información de los padrones para detectar diferencias u omisiones.
- h) Detectar inconsistencias entre el padrón por suministro de agua potable y drenaje, y el de contribuciones inmobiliarias.
- i) Conocer el número de locatarios de los mercados públicos, que debe ser igual al número de locales.

- j) Conocer las actividades económicas preponderantes que se realizan en el municipio.
- k) Administrar correctamente el uso de suelo. El valor de los inmuebles está en relación con el uso de suelo y, finalmente, las obligaciones fiscales y administrativas se generan a cargo de personas que tienen un registro federal de contribuyentes y que se encuentran ubicadas en un inmueble con una clave catastral.
- l) Controlar los usos de suelo de los inmuebles, para que funcione correctamente el sistema de apertura rápida de empresas.
- m) Identificar, controlar y cuidar el patrimonio inmobiliario de la federación, del Estado y del municipio.
- n) Construir el catastro social o multifinalitario con todas sus aplicaciones, para generar información actualizada del municipio y establecer las políticas públicas de seguridad, orden, control y desarrollo.

3. Desarrollar el sistema catastral y la cartografía digital

Hace más de 10 años que entró en vigor el nuevo sistema catastral de características predominantes, y los municipios del Estado de México todavía no han logrado conocer y explotar todos sus beneficios, probablemente por desconocimiento o por sus políticas internas. La percepción que se tiene, generalmente, es que el catastro únicamente sirve para el cobro del impuesto predial. Esta es sólo una apreciación, porque lo más importante del nuevo sistema catastral del Estado de México es su uso multifinalitario para el control de la información, administrativa y social del municipio.

Para crear el catastro social o multifinalitario se necesita que cada una de las unidades administrativas del gobierno municipal incorpore su información a la cartografía digital, utilizando como llave de acceso la clave catastral, el registro federal de contribuyentes y el uso de suelo de los inmuebles

Con el catastro social o multifinalitario se puede tener datos relativos a los inmuebles y sus ocupantes, como:

- a) El uso o los usos de suelo y la regularización de las construcciones.
- b) Las actividades comerciales, industriales o de prestación de servicios que se realizan.
- c) La calidad de la posesión, para la regularización de la tenencia de la tierra.
- d) La ubicación de los infractores por faltas administrativas o actos delictivos.
- e) La ubicación de los beneficiarios de los programas de asistencia social de los gobiernos federal, estatal y municipal.
- f) La distribución y características del sistema de agua potable y drenaje.

- g) La distribución y características del sistema de alumbrado público.
- h) La distribución y características del sistema de abasto de la población.
- i) Las rutas de emergencia y zonas de riesgo, de protección civil.
- j) La red del sistema educativo.
- k) La red del sistema de salud.
- l) Las rutas de recolección de desechos.
- m) Las rutas georreferenciadas de la seguridad pública.
- n) La ubicación de los conflictos sociales y sus causas.

Las aplicaciones del catastro multifinalitario son prácticamente ilimitadas y permiten al gobierno municipal contar con la información socioeconómica georreferenciada de la población.

Con el uso de la cartografía digital, el organismo operador del agua puede conocer y controlar la red del suministro de agua potable y drenaje; el estado en que se encuentra, la ubicación de los depósitos, de las válvulas, de los cárcamos y el control histórico del mantenimiento, etcétera. El catastro social o multifinalitario es un instrumento que facilita el control de los programas operativos, facilita la orientación del gasto y genera transparencia en el ejercicio del presupuesto.

V. Estrategias y acciones para mejorar la recaudación directa

En gran medida, el desarrollo del municipio depende de sus ingresos, particularmente del esfuerzo recaudatorio que realiza de manera directa. Por eso es importante fortalecer esta actividad con acciones como las descritas anteriormente y las que a continuación se proponen:

1. Metas de recaudación. Para mejorar la recaudación directa, fortalecer los ingresos propios y prevenir actos de corrupción es necesario asignar a cada una de las unidades administrativas metas de recaudación, con un sistema de estímulos para quienes acrediten su esfuerzo.

Las metas de recaudación se asignaron por primera vez a nivel municipal en Tlalnepantla, en el año 2000. El resultado de esta innovación fue que, durante los siguientes años y hasta el año 2004, los ingresos propios se fortalecieron con el esfuerzo recaudatorio de todas las unidades administrativas, a tal grado que se revirtió la dependencia económica del municipio, de los recursos federales y estatales. Esto se puede corroborar en los registros contables de la Tesorería y en los análisis que practicaron las empresas calificadoras de riesgo crediticio.

Las administraciones posteriores abandonaron o al menos descuidaron esta estrategia, debido probablemente a su falta de experiencia tributaria o al desconocimiento de la hacienda pública municipal, apostándole más al crédito y a las

transferencias del gobierno. El fortalecimiento de los ingresos propios debe empezar por la asignación de metas de recaudación directa a cada una de las unidades administrativas. No deben formar parte de las metas de recaudación los incrementos que por política fiscal aprueba la Legislatura, porque ese incremento depende del aumento de las tarifas y cuotas.

2. Fiscalización. Es muy importante distinguir que no todos los actos que generan ingresos son de carácter fiscal. En muchos casos se trata de ingresos que provienen de la imposición de sanciones por infracciones al Bando Municipal o a los reglamentos. Se debe tener muy claro que salvo que se trate del ejercicio de facultades de comprobación, corresponde al contribuyente la determinación, declaración y pago de las contribuciones a su cargo.

Por la naturaleza de las contribuciones municipales, técnicamente su fiscalización debe realizarse de manera sencilla, con estricto apego a los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, mediante actos debidamente fundados y motivados. Únicamente la determinación y pago de impuestos es motivo de fiscalización, porque los derechos se generan por la prestación de un servicio público que debe pagarse incluso antes de recibirlo y está previamente cuantificado.

Los impuestos municipales en el Estado de México son: predial, sobre adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio de inmuebles, sobre conjuntos urbanos, sobre anuncios publicitarios, sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos, y sobre la prestación de servicios de hospedaje. Por la naturaleza de su objeto, la fiscalización de cada uno de estos impuestos se debe realizar de manera diferente.

a. Impuesto predial. Tomando en cuenta que corresponde al contribuyente la manifestación del valor catastral de sus inmuebles; así como la determinación, declaración y pago del impuesto predial a su cargo, es la autoridad fiscal quien en ejercicio de sus facultades de comprobación debe verificar que lo manifestado por el contribuyente corresponda a lo que ordena la ley, y si llegasen a existir inconsistencias o diferencias en favor del fisco, la autoridad fiscal debe determinarlas y cobrarlas.

Como el valor catastral es la base para la determinación del impuesto predial, lo primero que la autoridad debe saber es si el valor catastral manifestado es correcto y corresponde a las características del inmueble. Esa parte técnica es la más compleja; no obstante, el problema, se resuelve en parte con el Sistema de Gestión Catastral y Cartografía Digital, aun cuando siempre es necesaria la observación física de los inmuebles para verificar si las tipologías, usos y clase manifestados son correctos.

Es conveniente practicar este tipo de fiscalización mediante un censo, para detectar la omisión de obligaciones fiscales y administrativas de carácter municipal, en el que deben involucrarse, además de Catastro, la Tesorería, la

unidad administrativa responsable del cumplimiento del Bando Municipal y sus reglamentos, Desarrollo Urbano y Desarrollo Económico, porque además de mejorar la recaudación de las contribuciones inmobiliarias, también es necesario regularizar construcciones o remodelaciones omisas, detectar fusiones o subdivisiones de predios, usos de suelo, así como omisiones en el pago de agua potable y drenaje.

El censo requiere de un control muy exhaustivo para evitar actos de corrupción y debe concebirse como un programa de asistencia y orientación a la población en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y administrativas.

b. Impuesto sobre traslación de dominio. Mediante el censo se pueden detectar operaciones traslativas de dominio no manifestadas; no obstante, aquí es recomendable practicar una revisión de gabinete para determinar si la base y la tarifa aplicadas son correctas, debido a que la declaración de este impuesto generalmente es presentada por gestores.

En ejercicio de facultades de comprobación, la autoridad debe solicitar al contribuyente la presentación de la documentación original de la adquisición, para verificar si la tarifa aplicada, la base gravable determinada y el impuesto pagado son los correctos. Para actualizar los padrones de usuarios y detectar las omisiones es conveniente que las operaciones traslativas de dominio sean informadas al Organismo Operador del Agua.

Los promotores o corredores inmobiliarios y notarios tienen la obligación de informar a la Tesorería municipal de las operaciones inmobiliarias privadas en las que intervengan y a esto no se le ha dado seguimiento por parte de la autoridad. Es necesario insistir con la Asociación Mexicana de Profesionales Inmobiliarios y con el Colegio de Notarios para que presenten la información.

c. Impuesto sobre hospedaje. Para fiscalizar este impuesto, en primer lugar, se debe contar con una cédula de comportamiento fiscal, en la que se lleve el registro de cada una de las declaraciones presentadas, para ver su comportamiento y, al menos una vez al año, entregárselo al prestador del servicio o al directivo de mayor jerarquía, si se trata de una sociedad, con la invitación a que se autocorrija declarando verazmente. Si procede, se debe hacer un apercibimiento para la aplicación de una auditoría formal, cumpliendo con todas las formalidades del procedimiento.

Desde que entró en vigor, el impuesto sobre hospedaje ha tenido grandes omisiones, especialmente al cobrarse a moteles. La revisión a este tipo de contribuyentes se realiza a partir de signos indirectos, como el pago de facturas a sus proveedores de productos de aseo y limpieza. Es necesario entender que esta contribución nada tiene que ver con la aplicación de reglamentos municipales y las sanciones que se imponen por su infracción.

d. Impuestos sobre anuncios publicitarios, diversiones, juegos y espectáculos, y sobre conjuntos urbanos. A estos impuestos se les debe aplicar una fiscalización permanente de gabinete, basada en los reportes o informes que presenten los interventores e inspectores. Con las acciones de fiscalización, el municipio recupera los impuestos omitidos; pero, además, aquéllas permiten fortalecer los controles eliminando inconsistencias en los padrones y demás registros.

3. Derechos. Por la forma en que surgieron los derechos de alumbrado público y el modo en que se recaudan, ningún gobierno municipal ha podido conocer y determinar con exactitud los ingresos por ese concepto, y generalmente los municipios se conforman con el importe que la compañía suministradora de electricidad compensa del adeudo que se genera por el suministro de energía, sin que las autoridades municipales conozcan el padrón de usuarios y lo que pagan mediante la retención en su recibo.

Quizás sea posible controlar este ingreso mediante los letrados del organismo operador del agua, ya que en ambos servicios se utiliza un procedimiento similar para medir y cobrar el servicio; de hecho, visitan los mismos domicilios. En ese entendido, los letrados podrían solicitar el importe pagado por derechos de alumbrado público a los usuarios.

4. Multas impuestas por autoridades federales no fiscales. Se debe tener un control muy estricto en el seguimiento de estos créditos, desde la notificación, hasta de las impugnaciones, y no suspender el procedimiento administrativo de ejecución con simples fotocopias, sino con la orden de la autoridad. Asimismo, se debe verificar los informes de los notificadores acerca de los deudores no localizados, porque no siempre resultan ciertos, además de que existen datos en otros archivos e incluso directorios donde es posible localizar domicilios. Estos créditos representan un ingreso muy importante, pero se requiere un adecuado control de los documentos y del personal que los ejecuta.

VI. Patrimonio

Además de las estrategias y acciones comentadas anteriormente para mejorar la recaudación directa, la posición financiera del municipio puede fortalecerse haciendo uso de su patrimonio inmobiliario. Véase a partir de qué medios es posible hacer esto:

1. Mercados públicos. El Sistema de Abasto para el Consumo Popular, a través de los Mercados Públicos, ha dejado de cumplir con su objetivo, porque actualmente los precios de los productos que expenden ya no son competitivos si se les compara con los de las grandes cadenas de hipermercados. Por ello, ya no representan ningún beneficio para la población.

Los locales de los mercados públicos, por las razones que sean, se han estado constituyendo en propiedad de unos cuantos locatarios, que en algunos casos, detentan y explotan la posesión de más del 40 por ciento del mercado. Segura-

mente, la posesión de los locales deriva de un título de concesión que la autoridad deberá revisar para verificar si se cumplen los términos en que se otorgó y, en su caso, iniciar los procedimientos correctivos.

Tal vez sea tiempo de regularizar y vender estos inmuebles, que una vez siendo de particulares por lo menos generarían contribuciones; además de los ingresos que se obtengan de su venta y el ahorro de recursos que actualmente se destinan para su mantenimiento y conservación, en beneficio de algunos locatarios.

2. Deportivos públicos. En la mayoría de los casos no prestan un buen servicio ni son autofinanciables, y si no es posible reordenarlos, y no lo será en un futuro, quizá deban concesionarse o definitivamente desincorporarse y venderse, para que dejen de ser negocio de unos cuantos.

3. Predios municipales en posesión de particulares. Existen predios municipales que se encuentran en posesión de particulares, derivado de contratos de comodato o de la simple autorización de alguien. Predios que debido a su ubicación o dimensiones, no pueden ser utilizados en ningún proyecto. Están en casi todos los fraccionamientos y unidades habitacionales, e incluso tienen construcciones provisionales y bardas hechas por los propios vecinos. Estos predios deberían regularizarse, desincorporarse y venderse; porque independientemente del ingreso que se pueda obtener por la venta, pagarían contribuciones, además del ahorro que representaría para la administración municipal dejar de tener que cuidarlos.

Efectivamente, esta acción, se va a enfrentar a un problema legal de derechos adquiridos de quienes actualmente detentan la posesión, pero tarde o temprano se tendrá que resolver y esto va a depender del título en el que, en cada caso, los vecinos sustenten su posesión.

4. Límites territoriales. Derivado de un descuido administrativo, existen diversos conflictos de límites intermunicipales y en ocasiones con otras entidades o con el Distrito Federal. En este caso se requiere de una acción política contundente para determinar definitivamente los límites y evitar la omisión de obligaciones y mejorar la prestación de los servicios públicos.

5. Financiamiento de obras y servicios públicos, mediante la concesión o la aportación de mejoras. A pesar del esfuerzo, generalmente los recursos económicos del municipio no alcanzan. En este escenario, la alternativa para realizar obras o prestar los servicios públicos puede ser la concesión o la realización de obras y acciones de gobierno mediante aportaciones para mejoras. Esta contribución parece impopular y desde hace algunos años ha entrado en desuso; sin embargo, actualmente tiene una nueva regulación, que facilita su aplicación.

VII. Gobierno digital inteligente

El uso de la tecnología en la administración municipal es irreversible, ya que permite brindar mejores servicios a la población, transparentar los procesos

administrativos, ejecutar una real rendición de cuentas y perfeccionar los instrumentos de control de las acciones de gobierno. El municipio, necesita retomar el camino del desarrollo tecnológico, como un medio para fortalecer su posición financiera; pero sobre todo, para generar confianza, certeza y seguridad jurídica a la población.

Es increíble, que para la realización de algunos trámites, la autoridad solicite copias de documentos que obran o debieran existir en sus archivos. Este tipo de requisitos, deben desaparecer, porque generan actos de corrupción y en el mejor de los casos, son contrarios a la transparencia. La propuesta debe ser, digitalizar los trámites y en la medida de lo posible evitar el uso de papel y demás consumibles de impresión. Esto, representa un ahorro y para eso sirven los Sistemas Informáticos.

La aspiración de algunos municipios, que por razones de carácter político más que administrativo no se ha podido concretar, es el control de todas las obligaciones fiscales y administrativas mediante una “Clave Única” constituida por la Clave Catastral y el Registro Federal de Contribuyentes que permitiría un mejor control de la información, mediante el cruce de los diferentes padrones fiscales y administrativos, incluyendo la Administración del Servicio de Agua Potable y Drenaje, el pago de los Derechos por concepto de Alumbrado Público.

VIII. Transparencia, orientación y asistencia al contribuyente

Es importante informar a la población del origen y aplicación de los recursos públicos, no solamente mediante el portal de la página electrónica del municipio, sino a través de otros medios, como la distribución de la *Gaceta Municipal* en los domicilios, y quizás alguna folletería y reuniones de información con la comunidad y las organizaciones sociales de la demarcación.

Los lectors del servicio de agua potable pueden ser muy útiles para la distribución de información, porque visitan todos los domicilios, además de instalar módulos de información en los principales centros de reunión de la población.

Es relevante que la población, antes de solicitar un servicio o realizar un trámite, conozca qué documentos debe presentar y en qué forma, a dónde asistir, cómo llenar los formatos; de qué obligaciones fiscales municipales es sujeto, cómo cumplirlas y en qué tiempo. En fin, es necesario asistir y orientar a la gente para que cumpla correctamente sus obligaciones y realice adecuadamente sus trámites. Estos mecanismos pueden constituir excelentes vínculos de comunicación efectiva entre gobernantes y gobernados.

IX. Conclusiones y propuestas

A lo largo de esta ponencia, se hacen varias sugerencias para fortalecer los ingresos del municipio, que si bien carecen de novedad, constituyen opciones que frecuentemente han sido ignoradas por los responsables de su aplicación,

quienes han sido incapaces de darles seguimiento, perfeccionarlas y generar los resultados esperados, ya por falta de experiencia tributaria y administrativa, ya por falta de compromiso. Por esta razón, a continuación se propone:

Primero. Elaborar correctamente el Plan de Desarrollo Municipal, entendiendo, que el cumplimiento de sus metas y objetivos dependerá de la obtención de los ingresos proyectados y calendarizados para cada ejercicio fiscal. Se debe tomar en cuenta que esta obligación existe en el Estado de México desde el año de 1999, cuando se aprobaron las normas para dar al presupuesto una orientación programática, cuya falta de aplicación ha contribuido al desorden financiero de los municipios.

Segundo. Para una adecuada planeación, se necesita conocer el municipio, su riqueza fiscal, su capacidad económica de respuesta y las demandas de la población.

Tercero. Es urgente contar con un sistema informático seguro, que no permita la manipulación de los empleados que lo operan, y construir el catastro social o multifinalitario, mediante la actualización de la cartografía digital y el censo.

Cuarto. Fortalecer las acciones de control y fiscalización de los ingresos propios, como parte de un esfuerzo recaudatorio, para que el incremento de los ingresos no se deba exclusivamente a los aumentos de las tarifas y valores, pues esos generan un crecimiento natural.

Quinto. Controlar el suministro de agua potable y drenaje, mediante una clave única, la clave catastral y el registro federal de contribuyentes, en lugar del actual número de cuenta. Al contar con un mismo control de estas obligaciones y poder cruzar los padrones se podrá detectar fácilmente las omisiones de pago y promover la colaboración de los lecturistas del organismo operador del agua potable en el pago de los derechos de alumbrado público.

Sexto. Evaluar y reubicar al personal que tiene demasiada antigüedad en el puesto, porque generalmente presentan una gran resistencia al cambio, y frecuentemente desarrollan mecanismos clandestinos para realizar conductas indebidas, o bien, presentan falta de interés por el servicio público.

Séptimo. El organismo que presta los servicios de agua potable y drenaje debe modernizarse y colaborar más con las acciones de gobierno.

Octavo. Mediante un adecuado control de los usos de suelo, la clave catastral y el Registro Federal de Contribuyentes es posible restablecer el sistema de apertura rápida de empresas, entendiendo que la ventanilla única es un sistema administrativo. No una “única ventanilla”.



El patrimonio cultural de Tenango del Valle como detonador para el desarrollo turístico y el fomento económico

Víctor Almeida Delgado
(México)

Tenango del Valle es un municipio que se localiza a 23 kilómetros de la ciudad de Toluca. Estratégicamente, cuenta con accesos para conectarse con el sur, hacia municipios que ya tienen un mayor desarrollo turístico, como son: Tenancingo e Ixtapan de la Sal. Al oriente se comunica hacia el Distrito Federal. Su población es de 68 000 habitantes y la mayor parte de sus habitantes se concentran en la cabecera municipal. El municipio cuenta con 10 delegaciones. Como actividades económicas resaltan la de los servicios (que ha ido generando mayor trascendencia) y la agricultura, como una de sus actividades económicas tradicionales que cuenta con 31 por ciento de la población.

La industria tiene 24 por ciento de la población y la de servicios 41 por ciento, que es precisamente donde se concentra la actividad turística. La oferta cultural con la que cuenta el municipio, principalmente está encabezada por su zona arqueológica, misma que ha motivado desplazamientos turísticos. Esta zona arqueológica está ubicada en uno de los cerros de Tenango del Valle y es de amplia extensión, aunque por condiciones de presupuesto no ha sido explorada en su totalidad, solamente se ha examinado 15 por ciento de su asentamiento.

Cuenta con otros conjuntos arquitectónicos ubicados en la cabecera municipal, uno de ellos es el edificio de la escuela Benito Juárez que data de la época del porfiriato. También hay construcciones con arquitectura de la época colonial, un templo del neoclásico, y un kiosco en la plaza principal. Todo, precisamente, con la idea de armar un conjunto arquitectónico. También existe una serie de eventos programados, tanto culturales como religiosos. En las delegaciones de Tenango del Valle también se cuenta con construcciones importantes. La mayor parte de los recursos con los que se cuentan son arquitectónicos y de categoría cultural, algunos otros más que se ubican también en la cabecera municipal.

Pero a pesar de todo este conjunto de elementos arquitectónicos, el problema que se identifica en Tenango es que no se ha podido consolidar como un destino turístico dentro del Estado y todavía, en mayor medida, a nivel nacional. En este

caso, es necesario un producto turístico, y algún proceso para la gestión del turismo, de manera planificada. Antes de llevar a cabo algún trabajo de promoción, es conveniente primero fortalecer la calidad del destino y, posteriormente, realizar todos los trabajos que tengan que ver con la promoción.

Dentro de las alternativas de gestión identificados está la elaboración de un programa de desarrollo turístico municipal, en el que se incluye un inventario de recursos naturales y culturales que tienen posibilidades de aprovechamiento turístico; asimismo, una evaluación de las capacidades de cada uno de estos, desde el punto de vista de su equipamiento.

El programa de desarrollo turístico municipal tiene que ver con la planificación y la investigación, donde se inserta la elaboración del propio programa de desarrollo, el inventario y la evaluación. Asimismo, también un estudio de la demanda y satisfacción del usuario, para poder identificar cuáles son las preferencias y el nivel de satisfacción del visitante actual, para que en esa medida, se implementen acciones que ayuden precisamente a fortalecer esta calidad del destino.

Dentro de la promoción y la comercialización, hay que definir la imagen turística del municipio de acuerdo con las características de la oferta. Con base en ello se procederá a elaborar material informativo para brindarle información turística al ciudadano turista que visite el municipio. Asimismo, es necesario promover la implementación de servicios para el turista y garantizar su disfrute. Además de crear condiciones comerciales, porque el comercio es una de las actividades que están ligadas a la actividad turística. Pero para ello también es necesaria la capacitación del personal, porque si bien hay un 41 por ciento de personas dedicadas al área turística, no todo este personal participa de manera directa y tampoco se encuentra capacitado en las actividades en las que se encuentra desarrollando actualmente.

Por eso es importante y necesario implementar estrategias de capacitación para los servidores públicos o personal de contacto, elaborar un diagnóstico también de necesidades de capacitación que sean específicas para los prestadores de servicio y difundir alguno de los programas y apoyos que haya sobre capacitación. Con base en esto será necesario diversificar la oferta turística.

Uno de los productos que puede atraer turismo es la trucha, los criaderos de trucha, misma que en Tenango ya se comercializa. Se trata de aprovechar precisamente lo que se tiene, para también comercializarla, incluso, en otros municipios.

Para ello, se contactó a algunos medios masivos de comunicación. Se necesita de su ayuda para hacer la promoción de los recursos con los que cuenta el municipio. Y, finalmente, es importante integrar los recursos naturales a la oferta. Promover algunos recursos que no han sido hasta el momento aprovechados y tratar de incorporarlos a través de productos bien definidos como sería el turismo de naturaleza. También es necesario establecer proyectos de inversión, precisamente porque se cuenta con recursos naturales que no han sido puestos como atractivos. Y es lo que se va a hacer.



La necesidad del servicio de aplicación de los tributos para el desarrollo local

María José Fernández Pavés
(España)

El servicio de aplicación de los tributos es importante porque, evidentemente, las ciudades creativas y emprendedoras precisan de recursos económicos. Es evidente que hacen falta medios económicos para llevar a cabo los proyectos y la cobertura de servicios necesarios para el buen desarrollo de los municipios. Desafortunadamente, la fuente de ingresos y de recursos económicos son limitados, debido a la crisis económica; pero, incluso, fuera de este ámbito de la crisis económica, siempre los medios disponibles están acotados.

En este sentido, el servicio de aplicación de los tributos es un elemento clave, es una pieza fundamental para lograr esos recursos, esos ingresos públicos necesarios para desarrollar los proyectos en las ciudades creativas e innovadoras. Los tributos son una de las fuentes económicas propias de los municipios, por lo tanto, los municipios deben de tener una capacidad de decisión sobre ellos, bastante relevante, con base en su autonomía. Además, la recaudación tributaria no tiene que destinar su recaudación a fines concretos, a cubrir determinados servicios, sino a lo que el gobierno local decida. Puede ser aplicado en aquellas necesidades de infraestructura de obra, de servicio, etcétera, que se consideren necesarias. La eficiencia de este servicio tributario, en cuanto a su desarrollo y a su finalidad, puede influir considerablemente en los resultados económicos y recaudatorios municipales. Muchas veces se consideran los tributos locales como una pequeña recaudación, pero si se juntan todos los pagos que efectúa el ciudadano, entonces el dinero que entra a las arcas municipales sí puede tener una trascendencia y relevancia significativas.

Evidentemente, tiene un ámbito de influencia importante, en tanto que el servicio de aplicación de los tributos depende de muchos factores. Algunos de ellos son de tipo interno: cómo se organiza el servicio de recaudación, el de aplicación de los tributos y cuáles son los procedimientos y procesos de funcionamiento que se desarrollan. Influyen también factores externos, básicamente normativos: cuál es la legislación, cuáles son las normas que regulan esos tributos y cómo tienen previsto el procedimiento que llevan a cabo para lograr la recaudación. De igual manera influyen los factores relacionales, puesto que ese servicio implica una relación permanente, directa e inmediata de los servidores públicos que lo llevan a cabo con los ciudadanos, que son los que van a pagar esos tributos.

La formación de una cultura tributaria en la ciudadanía es también un aspecto muy importante, no sólo en el momento actual, sino de cara al futuro. Y se pueden citar también aspectos políticos como son el contexto y la situación general de cada municipio.

¿Qué implica la organización y el funcionamiento de este servicio? una estructura adecuada y coherente con el servicio recaudatorio que se va a llevar a cabo, y con todas las actuaciones a desarrollar; además, requiere de protocolos de actuación acordes con la función pública, de acuerdo con los medios de que dispone el municipio. También involucra la necesidad de una formación, de una capacitación adecuada, suficiente, bastante, de todo ese personal, de esas personas que van a desarrollar este servicio frente a la ciudadanía, para que estén capacitados en aquellas actuaciones a llevar a cabo. Hacer uso, además, de medios técnicos que sirvan de soporte a su ejecución. Y, evidentemente, también una regulación adecuada que permita adaptar ese servicio a cada municipio.

La normativa tributaria es necesaria para la regulación de los tributos, misma que debe ser clara, concreta, precisa, que no se preste a confusiones, a malas interpretaciones, a dudas, o a comentarios contradictorios. Además tiene que ser elástica y afable, adecuarse a la situación, a los municipios, independientemente de su ubicación; una normativa que no se quede enseguida desfasada, sino que tenga una proyección de futuro para lograr una estabilidad en el tiempo.

Tiene que contener los elementos necesarios del régimen de los tributos locales; pero no agotar toda su regulación, porque hay que dejar siempre un margen a la autonomía local. La relación entre los ciudadanos contribuyentes y el propio servicio de aplicación de los tributos, son esenciales; deben de ser lo más armónicos posibles y que generen la mínima conflictividad para, de esa manera, evitar recursos y reclamaciones que entorpezcan y dilatan el procedimiento. La Administración Tributaria Local, debe colaborar al máximo facilitando, apoyando, impulsando ese cumplimiento, como obligaciones y deberes tributarios que corresponden a los ciudadanos. Se tiene que cumplir con el pago de los tributos, pero la administración debe facilitar el trámite y el pago para que los ciudadanos cumplan con su deber.

Por tanto, todo lo que sea facilitar el pago es un elemento clave. El desarrollo de la relación entre la Administración Tributaria Local y los ciudadanos, sirve para que el contribuyente realice su pago tributario en plazo voluntario, y no se tenga que recurrir a mecanismos de ejecución por la fuerza o ejecutivos. El elemento de la cultura tributaria es clave, como lo es la educación y la concientización ciudadana. Desde que los niños son pequeños, hay que empezar a introducir estos elementos culturales.

Tiene que conocerse la base del funcionamiento económico público local, porque esto es muy importante para que el ciudadano sepa cómo se maneja el dinero, los fondos que ellos están pagando, la transparencia, y la información a la ciudadanía. La forma en cómo se utilizan los fondos públicos es un elemento muy importante para lograr esa concientización y cultura tributaria. Y, por supuesto,

se requiere establecer mecanismos de participación ciudadana para que el propio ciudadano se sienta implicado en el manejo de los caudales públicos. Hay que sensibilizar a la población, permanentemente, sobre la importancia de realizar el pago de los tributos; son necesarios e imprescindibles si se quieren tener servicios y desarrollar obra e infraestructura, puesto que para eso hace falta dinero, como es lógico.

El contexto político tiene relevancia en la forma en que se lleva a cabo el régimen tributario. El modelo democrático debe ser el que sirva de impulso a ese progreso y a ese desarrollo local; a la elección libre de los dirigentes públicos, a través de mecanismos electorales; al sometimiento de esos servidores públicos, a controles permanentes y estables, a mecanismos de rendición de cuentas y de resultados que se tienen de la gestión pública, y a cumplir con los procedimientos legales establecidos.

En conclusión, hacen falta, por supuesto, los municipios con ideas creativas e innovadoras; una formación y capacitación suficiente para poder llevarlas a cabo; una voluntad real; el impulso del dirigente, el líder, del alcalde o presidente municipal, o de la alcaldesa o presidenta municipal; un diseño que sea realista, factible, adecuado y adaptado a cada municipio, a cada lugar, donde se van a desarrollar. Para todo esto hace falta disponer de distintos medios, y uno de los más importantes es el dinero. Si no hay dinero, no se pueden ejecutar los proyectos. De ahí la relevancia del servicio de gestión, recaudatorio, por y para las ciudades creativas e innovadoras.



Servicios de Administración Tributaria de Lima

Saúl F. Barrera Ayala
(Perú)

El servicio tributario del estado de Lima se encarga de recaudar los tributos locales de la ciudad de Lima. La Municipalidad de Lima, es un Organismo Público Descentralizado, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, que fue creado en el año '96. A través de los años, ha tenido un buen liderazgo respecto a la gestión tributaria local, en el Perú. Por ejemplo, en el año 2000, fue el primero en implantar un sistema de ALESTRA para dar orientación telefónica al respecto, y también, creó su página Web.

Luego en el año 2001, fue pionero en implementar el pago de los tributos mediante la tarjeta de crédito y de débito, algo que apenas el Gobierno Nacional recién lo ha hecho. El pago de la propia tarjeta de crédito, se puede hacer a través de la página Web. En año 2002, también se creó la defensoría al contribuyente y una escuela del Sistema de Administración Tributaria (SAT), que es un Centro de Capacitación y Gestión Pública en el Perú. En el 2005, se desarrolló un módulo informático que llama el Notario SAT, el cual le ha permitido al Perú escalar nueve posiciones en el último *ranking*. Asimismo, se creó un módulo bancario que permite agilizar el pago del impuesto. En el 2007 se implementó el pagomático donde el contribuyente puede directamente sacar su estado de cuenta, para ver cuánto le corresponde pagar.

Últimamente se ha certificado un *Call Center*, con un Sistema de Gestión Telefónica, en el ISO 9001: 2008 e implantado un sistema de atención al contribuyente llamado SARA, que está ubicado en algunos centros comerciales. Ahí el contribuyente puede estar en contacto con un funcionario que lo atiende y orienta sólo con apretar un botón y esperarlo en la pantalla. Este funcionario trabaja desde su propia casa. Parte del personal que atiende este sistema presenta alguna discapacidad, por lo que aquí encuentra empleo.

En el año 2009, se logró la mayor recaudación con 507 millones de soles, y en 2010 con cerca de 540 millones de soles. Este un incremento importante con relación a los años anteriores. Perú es la primera entidad pública que implementa una carta de servicios que es una serie de compromisos de calidad, en cuanto al servicio al contribuyente, que se asume con la ciudad de Lima. También en 2009, se logró ganar un premio por las buenas prácticas de gestión pública,

organizado por los ciudadanos. Premios como éste se han logrado por el servicio que se da al ciudadano. Para ello se establecieron cuatro pilares.

1. Facilitar el acceso a los servicios de atención.
2. Solucionar, en un solo contacto, cualquier problema u orientación que requiere el ciudadano.
3. Una retroalimentación constante, respecto a las expectativas y la necesidad de los contribuyentes.
4. Establecer un lazo muy estrecho y muy cercano con el ciudadano.

El módulo Notario SAT permite agilizar el trámite para el pago de impuesto. También se ha implantado el servicio de saldo-mático, sumado a todos los servicios anteriores. Con estos sistemas se busca dar un servicio eficiente, de orientación al ciudadano, para que éste pueda pagar sin problemas sus impuestos. De esta manera, el ciudadano está informado y puede cumplir voluntariamente con el pago de sus tributos, porque muchas veces la información y la comunicación con el ciudadano es la gran debilidad; en algunas ocasiones, el ciudadano no paga porque no quiere, sino porque a veces no tiene conocimiento. Entonces, el deber del Notario SAT es informarle constantemente.

Para ello, ahora también se tiene la ventanilla única de atención del SAT. Esto le permite al ciudadano hacer sus trámites tributarios en una sola ventanilla y no andar de oficina en oficina para hacer su gestión. Así solamente es atendido por un funcionario quien le ayuda a resolver su situación.

Para saber si los servicios se están brindando de acuerdo con las reglas y política establecidas se tiene un sistema de ciudad incógnito. Para ello, se contrata a una empresa que envía personas para ver si el personal de las oficinas está atendiendo de acuerdo con las políticas que se han implantado. Se hace un grupo, también con los contribuyentes y la defensoría que recibe los reclamos, todo para tener una buena retroalimentación en el servicio. Esto es realmente una gran experiencia, misma que ha permitido introducir mejoras significativa para incrementar la satisfacción al ciudadano.

Para dar estímulos a los contribuyentes puntuales, se da un recorrido turístico por todo el Centro Histórico de Lima, con el fin de que lo conozca bien. También se le lleva a museos, a eventos musicales, y a paseos dentro de los clubes que se han hecho en Lima, en los últimos años, en los diversos extremos de la ciudad.

Para aumentar la recaudación, se contrató a mujeres entre los 40, 50 y 60 años para llevar notificaciones a los contribuyentes morosos que habitan las zonas denominadas de alto riesgo. Obviamente, estas mujeres son habitantes de estas localidades y conocen perfectamente cada zona. Aquí, la estrategia fue la alianza con los propios ciudadanos que vivían en esas regiones y que no tenían empleo. Afortunadamente, esta medida ha funcionado y se ha reducido la morosidad en la zona. Ahora solamente es menor al 30 por ciento.

Los pequeños contribuyentes suelen ser los más cumplidos, incluso, más que los grandes contribuyentes que son, a veces, las grandes empresas. También se ha hecho una gran alianza fuerte con la empresa privada, en la que el SAT otorga descuentos y diversos estímulos.

En Perú, se apuesta mucho también por la tecnología. Es la única entidad pública que está interconectada en línea con los bancos. En el Notario SAT, hay un sistema de atención en línea de quejas y sugerencias gratuito, el cual permite al contribuyente hacer un seguimiento para alguna queja o reclamo que haya presentado. También están en este portal todos los contratos a proveedores, pagos, información de los funcionarios, lo cual hace que exista un reconocimiento hacia esta buena práctica gubernamental, en tema de transparencia. Otro servicio que se tiene es el portal educativo, la escuela SAT, que es un centro de capacitación en tributación municipal y gestión pública. Además, se cuenta con un modo de control de gestión en donde hay un semáforo que tiene luces verdes, rojas y amarillas. Cada luz indica en qué medida se está cumpliendo o no la actividad como funcionario, dentro de los plazos.

En el SAT de Lima se fomenta mucho que la gente trabaje a gusto. Por ejemplo, en ocasiones se contratan profesores de gimnasia o de baile que van al centro de la institución y se crea un ambiente óptimo para que el personal, luego de la hora laboral, pueda distraerse. Se realizan jornadas de integración, olimpiadas, desayunos de trabajo, obras de teatro en las que actúan los directivos, talleres de mesoterapia, en fin, todo para tener un acercamiento y retroalimentación con el personal de la planta. Todo está vinculado siempre con el tema del pago de los tributos. Para que los trabajadores se sientan muy bien sus instalaciones cuentan con comedores confortables, salas de entretenimiento, un buen auditorio, biblioteca, entre otros servicios. Como es muy importante la capacitación de los funcionarios, constantemente son enviados a tomar cursos a otros países.

En Lima ha sido muy importante la creatividad y la innovación de las instituciones y del personal, sobre todo en entidades públicas. No hay límites, siempre y cuando sea legal. El fin es satisfacer al ciudadano respecto de los servicios que se le brindan, porque ellos sí son el fin último de toda entidad estatal.



Finanzas públicas sanas y responsabilidad hacendaria

Rodrigo Jarque Lira
(México)

En esta ponencia se da un panorama de la situación que representan los municipios en México y sus retos. Primero, como está México en el contexto internacional; después, el federalismo fiscal y lo que hizo la reforma hacendaria en 2007; y, finalmente, los retos municipales.

A pesar de que en México se tiene la percepción de que se ha logrado generar mayor desarrollo, se observa que todavía comparado con otras economías que han sido bastante exitosas, las asiáticas en particular, aún el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de México ha sido bastante estable y plano, no ha tenido grandes incrementos, y esto se ha traducido en una desigualdad regional.

En México existen 32 entidades federativas con distinto desarrollo, desde un nivel alto como el D.F. y Nuevo León, hasta el nivel bajo donde están Oaxaca y Chiapas. Entonces, a pesar de que se han hecho algunos esfuerzos, no se ve el desarrollo homogéneo.

Mucho de esto se puede explicar por el nivel de ingreso y de gasto que se tiene en el sector público. Los ingresos totales del gobierno federal, estatal y municipal, están muy por debajo de los promedios que se observan en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de Sudamérica, de Centro América y de Latinoamérica, en general. Y, por lo tanto, hay menos ingresos. México se compara, desfavorablemente, muy por debajo del promedio de los países de la OCDE, en términos de gasto, incluso, de Colombia. Dados estos niveles bajos de gasto, hay una demanda impresionante para medirles los niveles de pobreza, de inseguridad y así como fomentar la inversión en infraestructura. Este es un poquito el marco, donde se encuentra el país.

En términos de federalismo y los recursos que reciben los estados y los municipios, se ha visto que cada vez más ha habido una creciente concentración de la recaudación en la federación. A principios de 1900 había una gran cantidad de impuestos de manera local y esto ocasionaba que hubiera doble o triple tributación, digamos que se ahorcaba un poco al contribuyente.

A partir de 1980 se hizo una reforma fiscal en donde se consolidaron muchos de los impuestos; se generó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y en este contexto mucha de la recaudación se concentró en la Federación, que participa, a su vez, a las entidades federativas. El gasto federalizado se amplía; por un lado, los ingresos se concentran en la federación y, por el otro lado, el gasto se va descentralizando. Entonces, cada vez más las entidades federativas y los municipios tienen mayores responsabilidades de gasto en aspectos de salud, educación, pero no tienen todos los ingresos o todas las facultades, ya que estos llegan a nivel federal y luego se van distribuyendo.

Como resultado se ve que 80 por ciento de los recursos que tienen los estados y los municipios en promedio en México, vienen de transferencias federales, y estos son en dos sentidos: las aportaciones, que son las transferencias condicionadas, los recursos etiquetados para educación, salud, seguridad pública; y las participaciones, también federales, que son transferencias no condicionadas, es decir, recursos de libre exposición, que todo mundo puede hacerlo, digamos pagar nómina o gasto corriente. Cabe destacar que en promedio, sólo 10 por ciento de los ingresos totales de las entidades federativas y los municipios, son ingresos propios.

Aquí es importante decir de dónde vienen las participaciones federales y las aportaciones. Éstas se componen del Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) e IVA, de todos los impuestos que se cobran a nivel federal y, obviamente, estos impuestos tienen una gran correlación con la tirada económica. El comportamiento de la actividad económica va de la mano de la recaudación de impuestos. Otro componente importante de los ingresos, por participaciones de aportaciones federales, viene de los derechos de hidrocarburos, de los derechos petroleros, y aquí vemos que en México tenemos la producción de petróleo en miles de barriles diarios, y que en el 2000 ya andábamos a nivel nacional alrededor de los 3 000 millones de barriles diarios. Hoy se ve cómo va cayendo la plataforma de producción, nos estamos quedando sin petróleo, y por el otro lado, estamos expuestos a la volatilidad del precio del petróleo.

En el 2008, los precios del petróleo llegaron hasta niveles de 100 dólares por barril. Bonanza y muchos recursos para la federación, para estados y municipios; pero en el 2009, se llega a tener ex precios de petróleo, en niveles de 32 dólares por barril. Entonces se pasó de una bonanza a un año (2009) de crisis financiera. Hubo mala actividad económica; entonces, se dio mucha volatilidad en los ingresos, tanto en las entidades federativas como en los municipios. Para disminuir esta volatilidad, fue necesario incrementar los recursos propios, los ingresos propios, y para ello se aplicó el principal impuesto que es la principal fuente de ingresos propios de los municipios: el impuesto predial.

En México, el predial se encuentra sobre explotado, a nivel país, sólo el predial representa 0.2 del PIB, cuando en otras economías, incluso, en países latinoamericanos como Colombia, Argentina y Brasil, está alrededor de un poco más del uno por ciento del PIB. En las economías desarrolladas están en 2.3

por ciento o hasta 4.3 por ciento del PIB. Hay un gran potencial para poder incrementar el predial y disminuir la volatilidad.

En 2007, se aprobó la Reforma Hacendaria y ésta trajo varios componentes. Se crearon otros impuestos para generar más recursos como el IETU, que es un impuesto de control para incrementar la recaudación y como complemento de ISR. Por otro lado, hubo un impuesto a las gasolinas y a los depósitos en efectivo, lo cual generó una bolsa más grande de recursos para estados y municipios. Con la reforma se cambiaron las fórmulas de distribución para los recursos de estados y municipios, y en este cambio de fórmulas se dieron mayores incentivos o se pretendió dar mayores incentivos para que las entidades federativas y los municipios generaran más recaudación; por ejemplo, antes el Fondo General de Participaciones nada más se calculaba por el número de población, pero no daba el resultado que se quería. Ahora se toman en cuenta los incrementos en recaudación que hacen las entidades federativas, entonces si el ciudadano tenía un incremento del 10 por ciento de recaudación se le premiaba. Con esto se pretendió que estuvieran mejor alineados los incentivos.

En el caso de Huixquilucan, la Reforma Hacendaria fue aprobada en 2007 y en 2008. Con ella se ve un incremento importante en recursos. Huixquilucan tiene un componente importante de predial, dado que se encuentra en una zona residencial del Estado de México. Huixquilucan sí es un municipio particular que aproximadamente 50 por ciento de sus ingresos son ingresos propios, a nivel de predial. Es el primer lugar de recaudación per cápita en el Estado de México y está entre los primeros 10 municipios, a nivel del país. Hay una población pequeña

Finalmente, hay dos retos que quedaron de enfrentar los municipios. El primero, sin duda, es incrementar los ingresos propios para depender cada vez menos de las transferencias federales y, particularmente, del petróleo; y el segundo reto es tener un mecanismo de largo plazo para garantizar la sostenibilidad fiscal.

En el primer caso, hay dos cosas que en el municipio se han hecho, con respecto al predial. Uno, son los programas de modernización de catastro en conjunto con el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), con Banco Nacional de Obras (Banobras), y con fondos federales; y dos, ha sido la bancarización de la recaudación: ya no se aceptan pagos en efectivo sólo en cheque. Bancarizar toda la recaudación tiene amplios beneficios, pues se le da al contribuyente la posibilidad de pagar en aproximadamente 30 sucursales, o hacer sus pagos en línea, por Internet. Con estas medidas se evita la corrupción y se fomenta la transparencia.

Y con respecto al segundo caso, es importante tener mecanismos de largo plazo para garantizar la sostenibilidad fiscal, y hacer frente a los diferentes esquemas o sucesos externos que puedan generar volatilidad en los ingresos, tanto en una crisis financiera, como en los desastres naturales. Para ello, se está trabajando en ciertas reglas fiscales que pueden ser numéricas, porcentaje de balance, porcentaje de déficit superior o reglas en fiscales. En México existe la letra de Presupuesto de Responsabilidad Hacendaria, que obliga a tener un presupuesto balanceado, por ley, con ciertos artículos transitorios.

Hay mucho que trabajar, hay que dar fortaleza institucional. Y dado que las administraciones son cortas, son sólo de tres años, a veces se pierde ese incentivo de darle una sostenibilidad de largo plazo. Es importante poner un tipo de reglas fiscales, que den déficit prudentes. Para qué tener una especie de amortiguadores y acceso a líneas de crédito contingentes, que se puedan utilizar cuando hay sucesos externos negativos. Sería mejor dejar de depender de fondos de estabilización local, a nivel federal. Si existen fondos de estabilización petroleros, sobre todo, en los años buenos, se van generando bolsas para los años malos.

Y, por último, algo totalmente ligado a las reglas fiscales son los niveles de deuda, tanto bancaria y no bancaria. Por regla fiscal se deben tener monitoreadas tanto a la deuda bancaria como a la deuda no bancaria, misma que puede generar un problema social.



Planificación ambiental y desarrollo local: algunas reseñas de las Agendas 21 Locales en el caso español

Lorena G. Coria
(Argentina)

La presente ponencia resume el proceso de investigación que se desarrolló en el marco del Instituto de Investigación Urbana Territorial, durante el año 2009, bajo la Dirección de la Doctora Francisca Villalba. Ésta tiene cuatro apartados que van a resumir algunos de los aspectos abordados por proyecto, que hablan de la obra de definición de la Agenda 21 y sus antecedentes, algunas de las metodologías de aplicación del modelo de Agenda Local 21 y datos en relación con la comunidad autónoma de Andalucía y de la Provincia de Sevilla, que fue tomada como el área de estudio del proyecto de investigación desarrollado y, finalmente, algunas reseñas que ha dejado este prospecto en el marco de la Provincia de Sevilla.

Como antecedentes, la Agenda 21 no es un instrumento nuevo (data del año 1992, cuando fue la conferencia de Naciones Unidas para el medio ambiente); es un instrumento que fue suscrito por más de 180 países, no es obligatorio, no impone obligaciones jurídicas, por lo tanto, es voluntario y no es vinculante.

El documento de Agenda 21 global considera más de 40 capítulos que abordan problemas ambientales en el orden mundial; la Agenda 21 tiene un corte muy general. Ahora se ha ensayado un modelo de aplicación del modelo de Agenda Local 21, al local, que implica la aplicación de esas directrices en corte municipal o comercial. Por lo tanto, hoy se tienen agendas 21 nacionales, agendas 21 provinciales, regionales, como alcaldes y municipales.

¿Cómo se podría definir a la Agenda 21 local? La Agenda 21 se define como un proceso y, a la vez, como una herramienta. Se define como un proceso porque implica la participación de toda una comunidad en el municipio, que va a construir en conjunto una visión compartida acerca de la sustentabilidad de su propia comunidad a mediano y largo plazo. Para el complemento de participación pública, es una herramienta de trabajo porque exige una metodología, es decir, establece una serie de actuaciones que la comunidad va a realizar con base en un objetivo ambiental, de manera participativa; por lo tanto, la agenda 21 se plasma de manera visible y tangible en un plan de desarrollo local sostenible.

¿Cuáles son las metodologías de aplicación? En realidad hay varias metodologías de aplicación de Agenda 21. El Consejo Internacional de Iniciativas Locales define nueve pasos para que el municipio plasme una Agenda Local 21.

Por un lado, el consejo civil define, como un proceso de Agenda 21, un diagnóstico ambiental para saber en qué situación se encuentra la comunidad en el momento cero, y continúa una instancia de planificación de definición de líneas estratégicas y la participación ciudadana. En el caso de los modelos europeos se agrega, en el inicio del proceso, la firma de la carta de Albor.

En realidad, la metodología no actúa como una receta, lo que intenta es fijar algunas sustentaciones en los municipios que quieran establecer metodologías propias, adaptadas a la realidad local. Por ejemplo, para los municipios andaluces -de la comunidad autónoma de Andalucía- se establecen objetivos y acciones en un modelo sinérgico.

¿Cuáles son algunos datos de la agenda 21? La Agenda confirmada por más de 6 000 gobiernos locales en más de 100 países, 80 por ciento de estas iniciativas son europeas, en el caso español se identifican más de 700 municipios que trabajan el tema de la Agenda 21 de Andalucía. Hay aproximadamente 230 municipios, lo que representa un tercio del total de los municipios de esta comunidad, de los cuales 22 por ciento pertenecen a la Provincia de Sevilla.

La Provincia de Sevilla fue la que se tomó como estudio de caso para el proyecto de investigación desarrollado. En este asunto se definieron una serie de variables para analizar los modelos de la Agenda 21 de la provincia. Por un lado, la primera variable tiene que ver con el ramo de población de los municipios involucrados. La intención era ver en qué municipio responden las iniciativas de la Agenda 21, para lo cual se consideraron municipios de menos de 5 000 habitantes, entre 5 000 y 50 000, y más de 50 000.

La segunda variable tuvo que ver con el grado de participación en redes y programas de promoción de Agenda 21. En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía se identifican dos programas: el programa de ciudad 21, que es uno que está en manos de la consejería del medio ambiente de la junta de Andalucía -que ofrece apoyo técnico y financiero- y la red de Andaluza de ciudades sostenibles, que es una red formada por la federación Andaluza de municipios y provincias y las entidades locales que firman la carta de Albor, como compromiso e inicio de la Agenda 21.

La tercera variable tuvo que ver con el grado de desarrollo de las Agendas 21, teniendo en cuenta si los municipios están en la fase de diagnóstico, en la fase de participación ciudadana, o ya están con el diseño de plan de acción y su implementación. También tuvo que ver con los ayuntamientos ubicados en áreas de interés ambiental, aquellos localizados en zonas protegidas. En la Provincia de Sevilla hay 15 municipios que tienen jurisdicción dentro de ciertas áreas resguardadas de corte nacional.

¿Cuáles son las principales conclusiones de corte constitutivo? Con relación al tramo de población, lo que se observa es que la mayor parte de los municipios que ha iniciado el tipo de Agenda 21 responden al ramo de población entre 5 000 y 50 000 habitantes.

El programa de ciudad 21, que es el apoyo técnico que pide la Consejería del medio ambiente para los municipios que deciden iniciar Agenda 21, involucra 50 por ciento del total del municipio de la provincia, y 63 por ciento se encuentra dentro de lo que es la recta.

Con relación al grado de desarrollo de las iniciativas lo que se observa es que, del total de municipios que hayan iniciado los proyectos del siglo XXI, 52 por ciento están en la fase inicial, en la fase de diagnóstico; un 30 por ciento en la fase de participación ciudadana y un 16 por ciento, aproximadamente, ya cuenta con el plan de acción.

Con relación a las áreas de interés ambiental, del total de municipios, dentro de la jurisdicción de áreas protegidas, un cuarto tiene una Agenda 21. ¿Cuáles son las reseñas que no son de corte cuantitativo, vinculadas a la Agenda 21? Se podría identificar una serie de condiciones de base requeridas por el municipio que decide iniciar este tipo de proceso de planificación ambiental local. Por un lado, la necesidad de establecer denominadores comunes, particularmente en los temas ambientales, y un lenguaje común acerca de lo que se entiende por ambiental.

Entonces, el debate entre lo que es el ambiente o el medio ambiente, el desarrollo sostenible y sustentable; si es lo mismo, si es distinto ese tipo de diálogo y de datos que se da a interior de la comunidad, se da antes del inicio de procesos de la Agenda 21.

Las iniciativas demuestran que la participación ciudadana es muy importante, y también es fundamental el rol del gobierno local, porque uno de los productos de la Agenda 21 es el Plan de Desarrollo Local Sostenible, que es implementado por las autoridades locales. ¿Cuáles son los beneficios que tienen los municipios que han iniciado el proceso de Agendas 21? Un aumento en los niveles de información ambiental, porque la gente participa en actividades de concientización y sensibilización en cuanto a los problemas ambientales.

También se ha evidenciado una integración de la propuesta de gestión ambiental en la gestión económica, social e institucional. Cómo la gestión ambiental es intersectorial, la importancia que va asumiendo el tema ambiental, en el marco de la Agenda 21, permite que en la iniciativa de gestión pública se consideren las cuestiones ambientales.

Ahora, ¿cuáles son las amenazas, cuáles son los puntos débiles de estos procesos de planificación vinculados en la Agenda 21? En principio, el carácter no vinculante de la iniciativa. No es una iniciativa obligatoria, por lo tanto, no es vinculante, sino voluntaria, de ahí que dependa del compromiso de los actores que participan de la gestión.

Es un proceso a mediano y largo plazo, es decir, no se evidencian resultados a los seis meses, con lo cual hay una decisión política fuerte de iniciar un proceso de Agenda 21, cuyas consecuencias se ven a los dos años. Por último, el componente de financiamientos.

Finalmente, ¿cuál es la metodología de trabajo? Se consultaron los centros de documentación del Instituto de Investigación Urbano Territorial, la Facultad de Ciencias Ambientales en la Universidad de Granada, la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada y el Centro de Estudios Municipales de la Conferencia Internacional de Granada. Se efectuaron visitas a algunos ayuntamientos, y se obtuvo documentación vinculada al tema de investigación.

VI. Gestión Local





La gestión de una ciudad intermedia: el caso de Maracena

Noel López Linares
(España)

La experiencia del municipio de Maracena, un municipio medio, es el motivo de esta exposición. Tiene en torno a 23 000 habitantes, una superficie de cinco kilómetros cuadrados, o sea, es pequeño y está a una distancia de unos tres kilómetros de la capital, Granada. Hay que tener en cuenta que la provincia de Granada es muy pequeña en comparación con el Estado de México. Tiene 178 municipios, o sea, que los municipios medianos, se consideran de 20 mil a 250 mil habitantes, siendo el mayor de ellos Granada, con unos 250 mil habitantes, pero como está conurbada con otros 22 municipios, conforma un área metropolitana donde coexisten medio millón de personas, aproximadamente.

Maracena tiene origen de la época romana, su nombre significa Villa de Mariato. Ahí está la Iglesia de Encarnación, de estilo mudéjar, desde el siglo XVI. Posteriormente, hubo un resurgir de esta villa en el siglo XVIII. Aquí se va a presentar un proyecto de urbanismo, que se ha hecho de manera económica. Se explicará cómo esa forma económica puede ayudar a las ciudades a tener grandes infraestructuras y servicios. Hay que recordar que el sur del Estado de España fue liberalizado por el gobierno español en 1997, cuando se estableció que todo suelo es susceptible de ser urbanizable y de ser residencial, una decisión de suma importancia.

Evidentemente, esa decisión ha generado una burbuja inmobiliaria que al final explota y genera desempleo. Y es el origen de que hoy en día existan en torno a 800 mil viviendas vacías en España. Se está hablando de una ley que ha hecho que España tenga ciertos problemas y perjuicios a la hora de evaluar esa política. Pero también hay que observarlo de una forma realista, sincera, dado de que un alcalde no pertenecía al partido político que tomó esa decisión en el gobierno, pero no por eso se debe excusar en ello, hay que ser sinceros, pues esa ley también ha producido y ha posibilitado obtener beneficios para los municipios.

Fundamentalmente, Maracena tiene un proyecto de futuro que se asienta sobre cuatro fundamentos: capital físico, que es la infraestructura, la calidad del medio ambiente y la ordenación de espacio urbano; capital económico, la capacidad de generar y de atraer inversiones en el territorio; capital humano, que es la formación, el empleo y la búsqueda de la conciliación familiar y laboral,

término, éste, que es muy importante, dado que el proyecto de conciliación del municipio de Maracena (el cual ha estado integrado a un proyecto bipolar, junto a la Universidad de Sevilla y países como Polonia) está siendo pionero en toda Europa, y además de eso, el capital social, que evidentemente es más importante, que es el ciudadano y la ciudadana.

Fomento de la participación ciudadana y de asociacionismo. Se empieza con el capital físico: la infraestructura cultural e, incluso, educativa. Hay que decir que en Maracena se considera imprescindible eliminar no sólo el analfabetismo tradicional, sino también el analfabetismo virtual e informático. Por eso está haciendo una gran apuesta por un centro donde enseñar a todos los segmentos poblacionales del municipio de Maracena, fundamentalmente a los mayores, a estar vinculados a las nuevas tecnologías. Ése es el gran paso de la sociedad moderna, intentar que haya cero analfabetos informáticos y tecnológicos.

Hay que destacar, desde luego, la apuesta por la educación y por la lectura. Cuando el actual alcalde tomó posesión, existía una biblioteca de tan solo 40 metros cuadrados para un municipio de 23 mil habitantes. Hoy es una de las bibliotecas más importantes de la provincia de Granada, con más de 1 000 metros cuadrados, pero lo fundamental es que el contenido ha sido mejorado y agrandado.

También existen espacios técnicos: en enero o febrero del año que viene se terminará la construcción de un espacio escénico o teatro, para el cual sólo hemos recibido 900 mil euros como subvenciones de las diferentes administraciones, como la Diputación de Granada o Andalucía, y el resto ha sido todo con recursos propios, que provienen de un convenio urbanístico, como la ley permite cambiar la tipología de suelo, el municipio estableció un convenio en el que se cambió el uso del suelo: de industrial, se hizo residencial, y el ayuntamiento de Maracena obtuvo con ello ocho millones de euros.

Fue un gran convenio, independientemente de que fue aprobado anteriormente por corporaciones. Desde la oposición, el actual gobierno lo denunció. Una vez que se renegoció, el Partido Socialista consiguió tres millones de euros más que el Partido Popular. Por tanto, es para estar más que orgullosos. Hay que decir también que en materia cultural y educativa se está tratando un fenómeno importante, que es la vinculación de la iniciativa privada, tanto institucional como con empresas privadas. Por eso se tiene un convenio firmado con la Universidad de Granada para construir 800 viviendas; 800 viviendas en régimen para universitarios.

Eso sí que va a suponer una fuente, no solamente de riqueza económica y social, sino que va a convertir al municipio de Maracena, que sólo tiene 23 mil habitantes, en un municipio joven y dinámico. Hay que decir que es un proyecto que va a traer aproximadamente tres mil estudiantes al municipio de Maracena. La Universidad de Granada asienta casi todas sus instalaciones en la capital, y Maracena es, con el Ayuntamiento de Almodrote, los únicos municipios que están albergando instalaciones de la universidad. Evidentemente, eso supone un gran desarrollo.

También es necesario apostar por el deporte como vinculación con la salud a la hora de su práctica y, sobre todo, en la especialización. Cualquiera puede tener una cancha o un campo de fútbol, pero es necesario potenciar deportes no masivos, para ser referentes no solamente a nivel provincial, sino incluso a nivel regional, de tal modo que Maracena tenga una identidad propia, que pueda ser reconocida por todos y cada uno de los municipios cercanos. Por eso es el único municipio de Granada que cuenta con unas instalaciones de esgrima, el único municipio de Andalucía que cuenta con un centro de lucha olímpica.

Maracena también cuenta con un centro deportivo acuático, que es importantísimo, donde participan iniciativa privada, iniciativa pública, la Junta de Andalucía (que viene a ser como el gobierno del Estado de México) financia al ayuntamiento de Maracena con un millón 100 mil euros para hacer una piscina. Pero hacer una piscina es insuficiente. Se precisa de un centro deportivo acuático, donde verdaderamente estén inmersas diferentes modalidades deportivas, y es por eso que se licita y se consigue que una empresa privada invierta 4.8 millones de euros en este proyecto del centro deportivo acuático.

Por eso la importancia, en estos momentos de crisis, de vincular la iniciativa privada con la pública; sobre todo por el ahorro económico y la eficiencia a la hora de los servicios. Hay que decir también que las tarifas y la gestión de ese centro deportivo acuático será por parte de esta empresa privada, siempre supervisada por la administración local.

El municipio de Maracena también ha sido capaz de ampliar la infraestructura de bienestar social con un nuevo centro de salud que será inaugurado la próxima semana. Se trata del centro de salud más grande de la provincia de Granada, en torno a unos 5 mil metros cuadrados, con lo cual se pasa de un centro de salud con 11 consultas a uno con cerca de 40 consultas.

Esto es una muestra de cómo se utiliza el urbanismo, a través de otro convenio urbanístico donde, con sólo sobrantes de un plan parcial, propiedad del ayuntamiento, se hace un convenio con uno de la misma unidad de ejecución parcial y se obliga a que se construya este centro de salud; y a cambio el ayuntamiento cedió terreno para hacer 202 pisos (departamentos).

Existe terreno suficiente para hacer infinidad de viviendas, siendo la tierra propiedad del municipio, pero éste no tiene los recursos necesarios para llevarlo a cabo, sobre todo económicos y de infraestructura. En consecuencia, se considera conveniente la posibilidad de cambiar suelo por infraestructura. Actualmente, la burbuja inmobiliaria y urbanística está asechando, por eso se está corriendo otro modelo, como es el de la vivienda protegida, y evidentemente parece ser que de una forma más o menos razonable se va a poder salir de esa situación de parálisis.

Otro proyecto es la construcción de unas residencias para mayores, que están al 70 por ciento de ejecución, gracias a los planes del Estado español, al plan "E". Plan "E" que el presidente Zapatero establece como medida de contundencia

a la hora del paro o desempleo que se está generando por la crisis inmobiliaria y, evidentemente, establece sus versiones económicas para poder llevar a cabo infraestructura y poder contratar aquellas personas en paro que están vinculadas al sector de la construcción.

Hay una inversión muy importante, donde coincide la iniciativa privada con la pública, tres millones de euros a través del gobierno de España, en los que se realiza una residencia y en la que el ayuntamiento cree que es insuficiente, y es por eso acude a un proceso de licitación para contar con la iniciativa privada, para que pueda aumentar dichas residencias y, a la misma vez, gestionarlas.

Obviamente, son importantísimas las vías de comunicación y sobre todo la apuesta por el transporte público. La ciudad de Maracena está en un sitio privilegiado, tiene diferentes entradas principales para tránsito de los vehículos y, por tanto, será poca la congestión de tránsito de vehículos; pero sobre todo, es necesario contar con un suburbano propio, pues aunque Maracena tiene sólo cinco kilómetros cuadrados, se ha establecido que es necesario acercar la infraestructura, al igual que los barrios.

Es necesario hacer más viable la cercanía entre los distintos puntos de la propia ciudad y, sobre todo, del gran proyecto del que Maracena es copartícipe, pero que no se libera todavía, sobre todo por su gran coste: es el Metro. El Metro afecta a las localidades de Almodrote, Maracena, Granada y Armilla, y es una inversión de 450 millones de euros. Evidentemente, es la comunidad autónoma, la Junta de Andalucía, la que está llevando a cabo esa inversión, porque sería imposible por parte de los municipios. Pero hay una gran apuesta por el transporte público y, de hecho, la Junta de Andalucía ya lo ha implantado en Sevilla, ya se está implantando en Málaga y dentro de poco va a ser una realidad en Granada.

Véase la calidad medioambiental: existen en el municipio vías exclusivas para bicicletas. Este sistema es como el que está en el Distrito Federal. Es fundamental, sacar la apuesta de las administraciones locales, de los ayuntamientos, por la eficiencia energética. Los administradores públicos son los primeros que tienen que demostrar su compromiso con el medio ambiente, y es por eso que todos los edificios municipales llevan energía eficiente, haciendo una apuesta clara por el medio ambiente, y sobre todo, adquiriendo la autoridad legítima para poder exigir a la iniciativa privada que apueste por el medio ambiente y el uso eficiente de la energía.

La configuración física del entorno es imprescindible dentro del apartado de capital físico, no solamente la señalización vial, también es importante para que no se produzca la congestión, sino también la generación de espacios verdes y sobre todo equipamentales. Gracias a la ley de ordenación de Andalucía, los espacios equipamentales tienen una gran utilidad. Una gran utilidad que puede ser desde educativa, cultural, incluso comercial, todo puede llevarse a cabo en propiedad municipal.

El ayuntamiento no puede invertir en todas esas actividades, pero si puede aportar los terrenos como concesión a cambio de un beneficio directo o de

una forma mediata. Por ejemplo, ahora mismo el municipio de Maracena está conviniendo con la cadena Urende, que es de electrodomésticos, extenderles unos 10 mil metros equipamentales, a cambio de que ellos, a lo largo de su vida, 75 años que lleva la licitación, construyan una infraestructura que desee el ayuntamiento o paguen una contraprestación económica anual. De ese modo se le da rentabilidad al espacio y al patrimonio que tiene el municipio y que ahora mismo está sin utilizar.

En cuanto al capital económico, hay que destacar que ciudades como Toluca son una envidia para cualquier ayuntamiento. El capital económico es importantísimo, y para ello, es muy útil una zona industrial. Por eso tenemos un proyecto para llevar a cabo la ampliación de la zona industrial y pasar de 350 mil metros cuadrados destinados a industria, a un millón 350 mil metros cuadrados, para poder dotar al municipio de Maracena de las características industriales que una población de sólo 25 mil habitantes se merece. Así, el Fomento del Comercio en Maracena, con sólo 23 mil habitantes, tiene más de 500 comercios. Es rico en comercio y, por tanto, necesita la figura de la creación de un centro comercial y la configuración urbana homogénea de todas las zonas comerciales.

Con respecto a la apertura de parque, una sujeción en el municipio supone que haya comercios, pues se presume que las grandes superficies le ganen la partida al pequeño comercio; y en Maracena se apuesta por las pequeñas y medianas empresas; y por tanto, el aparcamiento y los parkings son una gran solución. Se ha abierto hace poco uno en torno a unas 200 plazas para el centro comercial abierto. En colaboración con las pequeña y medianas empresas a través del asesoramiento, y sobre todo, es necesario crear una consejería de comercio, un punto de referencia para que aquellas pequeñas y medianas empresas sepan donde poder dirigirse.

En el capital humano, se destacan los cursos de formación. En sólo tres años se han generado cerca de 600 puestos de trabajo, cuando, anteriormente, el Partido Popular de la anterior legislatura sólo generó 220; pero el Partido Socialista, estando en crisis, ha logrado triplicar el número de empleos creados. También se creó una bolsa social de empleo, y el fomento de la consideración de la vida familiar y profesional. Por ejemplo, vino la ministra de Igualdad del gobierno de España a firmar un convenio de colaboración mediante un proyecto interesante, orientado hacia la igualdad entre el hombre y la mujer, para promover la equidad en las tareas domésticas, en las tareas profesionales, en el reparto de los tiempos libres. Ese sí es un consenso mucho más avanzado.

También se promovió la creación de una oficina virtual municipal. Evidentemente, todos los municipalistas tienen dos enemigos: uno, la oposición, y otro, la burocracia. Maracena busca acabar con la burocracia, para ello fomenta la participación ciudadana y combate el asociacionismo. El gobierno municipal subvenciona las asociaciones, hace contratos en los que se les fija a las asociaciones un quehacer y, evidentemente, el municipio reconoce una obligación mediante un contrato, y si ese contrato no se cumple, no se obtiene beneficio alguno o colaboración por parte del ayuntamiento.

Pero sobre todo, además de esas cuatro prioridades fundamentales, lo más importantes es el liderazgo. Evidentemente, el liderazgo lo tiene que asumir el ayuntamiento, la administración, que es el que vincula a la iniciativa privada. El municipalismo conlleva a insertar estrategias municipales con otros municipios, conlleva a la colaboración, porque hay que entender que en esta época de la globalización debemos de ser honestos con éste, pero sobre todo, sencillos a la hora de entender que el beneficio de nuestro municipio no termina en él, el beneficio de nuestro municipio empieza y termina mucho más lejos de las mismas fronteras.

Maracena está en movimiento con el slogan: *“Maracena siempre en movimiento”*, en tan sólo tres años hemos sido capaces de hacer esto, Maracena está en movimiento, para recuperar el tiempo perdido, para convertirse en una ciudad del siglo XXI, referente no sólo del área metropolitana, sino en toda la provincia, donde prima la calidad de vida de la ciudadanía.

Para terminar, una frase que identifica a todos los municipalistas, a los presidentes, regidores, síndicos, funcionarios, y técnicos: “Todo pasa y todo queda, pero lo nuestro es pasar, pasar haciendo camino...” Antonio Machado.



La especialización en el destino de los bienes públicos federales, en beneficio de los gobiernos locales: el caso del SAEB en México

Luis Eduardo Ramírez Holguín
(México)

Actualmente, existe la necesidad de nuevos mecanismos de financiamiento para todos los gobiernos locales y supranacionales o federales, para que éstos tengan acceso a la infraestructura y demás beneficios. Existen bienes muebles e inmuebles que pertenecen a los gobiernos supranacionales o federales, pero también a los estatales y a los municipales. Dichos bienes se encuentran sin utilización. Frente a este hecho, el gobierno federal mexicano y la legislación mexicana han ofrecido una salida, que ha sido utilizada en beneficio de los gobiernos estatales y municipales de México, y puede ser un modelo de gestión: figura de especialización del destino de bienes, que no se comparte con muchos países, incluso, de Europa y de América Latina.

El modelo mexicano tiene mucho que ver con la Ley de Colombia y con la Ley de Estados Unidos en materia de bienes muebles e inmuebles. ¿Quién se encarga de esto? el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAEB), y su marco jurídico está en la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público.

Lo que hizo este organismo fue absorber funciones que, generalmente, se encuentran en sus propios gobiernos nacionales, diseminadas en muchas áreas. Su objetivo es hacerse cargo de varias responsabilidades del comercio exterior que tenía el servicio de administración tributaria, de los bienes asegurados que tienen las instituciones dedicadas a la Procuración de Justicia, de los organismos liquidadores que los gobiernos nacionales estatales y locales generalmente también poseen, o de los bienes que provienen de activos de tesorería. Todas las tesorerías municipales adquieren bienes, ya sea por procedimientos administrativos, frente a particulares, o por acciones en contra del contribuyente.

En fin, había un sin número de actividades dispersas, y lo que hace el legislador mexicano es fusionar estas actividades en un solo organismo que es el SAEB.

¿Qué hace el SAEB para especializar la administración y el destino de los bienes en favor de los gobiernos locales? Establecer tres modelos que han resultado innovadores. El primero es la venta de bienes de la federación, a gobiernos tanto

estatales como municipales, en el ámbito mexicano. El segundo es el modelo de donación de estos bienes; y el tercero es la depositaría con utilización de bienes, que es una figura nueva en el derecho administrativo mexicano, innovadora, porque se trata de bienes provenientes de la comisión de un delito; son todos los bienes asegurados que ahora el gobierno mexicano destina en favor de los gobiernos locales y municipales.

¿Cuál es la justificación que el legislador encontró? Que esta especialización de bienes no fuera para una especialización genérica, sino para alguna institución. Que los gobiernos que solicitaran una utilización (ya sea en venta, donación o depositaría de estos bienes) pudieran justificarla por causas de utilidad pública. En particular, el legislador en la ley de SAEB habla de servicios públicos locales, fines educativos y de asistencia social, prevención o atención a zonas de desastre y, muy particularmente, en atención de zonas de alta marginalidad.

¿Qué vende el SAEB? Por ejemplo, vende juguetes a instituciones que los compran para obsequiarlos el 30 de abril que es día del niño o en época decembrina, porque es típico que los gobiernos mexicanos tengan eventos para regalar cosas. A veces también se venden diversos tipos de maquinaria, vehículos especializados o algunos bienes que se quedan en las aduanas del gobierno federal.

También hay algunos bienes muebles que han sido adquiridos a muy buen precio por gobiernos municipales o estatales, provenientes del gobierno federal mexicano. Estos productos han sido obtenidos directamente y a valor de liquidación, es decir, a un precio más competitivo que en el mercado.

La donación en la ley del SAEB tiene algunas características. Específicamente, esta ley considera como prioritaria la donación de bienes de comercio exterior; aquellos municipios o gobiernos estatales que tienen declaratorias de emergencias o de desastre natural. Esto ha dado un gran éxito a nivel nacional, porque los gobiernos municipales, cuando son declarados zonas de emergencia, requieren con mucha velocidad bienes que solamente el gobierno federal puede tener en estos casos, como ropa y zapatos nuevos.

Pero si esta ley estuviera replicada a nivel estatal, también podría acceder a los beneficios del gobierno estatal que administra muchos bienes. En muchos casos, estos bienes han llegado por medio de donaciones de particulares, contribuyentes, y de empresarios locales.

Esto no sucede a nivel estatal, toda vez que este marco jurídico no está definido. La legislación dice que los segundos en prioridad son los municipios de más alta y muy alta marginalidad, y lo abre a instituciones autorizadas u organizaciones civiles que atienden a zonas de este nivel de marginación, para recibir donativos. En este programa de donación del SAEB, también entran todos los municipios.

Evidentemente, hay mecanismos, lineamientos para la solicitud; procedimientos muy especializados que al gobierno federal le dan transparencia para dar esos bienes a favor de los municipios; a los municipios les es muy fácil hacer esos trámites. El SAEB, es el principal interlocutor con los gobiernos municipales y estatales.

Para dar transparencia de las donaciones, se da la información por Internet. Se hace a través de la página del SAEB. En este sitio se pueden ver perfectamente cuáles son las solicitudes que existen para aquellos municipios de alta y muy alta marginalidad, en caso de desastre.

La depositaría es un modelo de administración de bienes que permite, mediante una nueva figura en el derecho administrativo mexicano, utilizar bienes que llegan al gobierno federal para su administración, provenientes de un procedimiento penal federal. Son bienes asegurados; se conocen en la mayoría de las legislaciones penales del país y se entregan para que sean destinados a fines públicos, a gobiernos estatales y municipales. Con esto hay un giro social que está utilizando un bien, relacionado con la comisión de un delito, para beneficio de la comunidad donde se encuentra este inmueble.

Durante 2008 la actividad por parte del departamento de donación y campo de desastre, hizo que se atendieran 48 eventos o declaratorias de emergencias a nivel estatal o municipal, y se donaran más de 1 350 toneladas de bienes, entre los cuales estuvieron ropa y zapatos. Realmente este fue un volumen muy considerable a nivel federal. También se atendieron otros municipios por el sistema de donaciones, se dieron más de 160 000 piezas de ropa y pares de zapatos. En el 2009, las declaratorias de emergencias disminuyeron, y solamente se atendieron 18 a nivel nacional.

Estos son los números de las depositarías de inmuebles, y esta información está en los anales del congreso. Básicamente, sí hay para asociaciones civiles, gobiernos estatales e instituciones de procuraduría, aproximadamente 80 en depositarías a nivel nacional, que significaría más o menos 10 o 15 por ciento de los inmuebles que se están administrando con estas características, a nivel nacional.

Hay algunas fundaciones que han tenido mucho beneficio en materia de inmuebles, para desarrollar sus programas sociales.

En conclusión, si los gobiernos locales pueden acceder a nuevos recursos, no tributarios y no provenientes de sus programas de recaudación, esto ayuda a tener un beneficio público de bienes que de todas formas ya eran públicos, pero que se encontraban abandonados o sin utilización. Sobre todo da transparencia a las instituciones, tanto a las que están dando destino, que en este caso es el SAEB, como a los que se benefician. Los bienes que se compran son facturados a nombre de los municipios, por lo tanto, entran dentro del patrimonio municipal.

Los bienes que se donan también son fiscalizados por la federación; en consecuencia, se sabe que el destino va enfocado a la utilización y está orientado a la atención de los municipios más marginados.



Propuesta para un nuevo modelo de gestión municipal en el Perú

Percy José Peredes Villareal
(Perú)

El tema a tratar en esta ponencia es la concesión que debe tener el nuevo modelo de gestión municipal en el Perú y a nivel iberoamericano. Durante estos últimos años, el tema de gobiernos locales, gestiones municipales, desarrollo local, se han convertido en un punto referente, una propuesta, en un tema de discusión de los diferentes gobiernos iberoamericanos.

Por ejemplo, un tema que ha generado mucho debate en estos últimos tiempos es el desarrollo de los países, mismo que se ha entendido como una cuestión que viene desde el Estado central y se implementa de las políticas públicas en el gobierno central. Al respecto, se han importado modelos de desarrollo que están sujetos a propuestas ajenas a la realidad. Uno de esos elementos que ayudan a entender el tema del desarrollo lo planteó Omar Llancén, a partir de lo que es el desarrollo humano, la calidad de vida, las condiciones de vida que en estos últimos años se viene, ya no estudiando ni investigando desde el tema general, sino también desde temas específicos o concretos a partir de lo local.

Otro antecedente que también se debe tomar en cuenta, tiene que ver con la segunda hora de reformas del Estado que en muchos países se está trabajando como es la descentralización, donde el Estado central está transfiriendo, delegando políticamente temas financieros, administrativos, a los gobiernos sub nacionales y, por lo tanto, está contribuyendo a un proceso de empoderamiento de lo local.

Este tema es un antecedente que, de una u otra manera, también está permitiendo visualizar cómo se va generando un proceso de trabajo a partir de lo local. En Perú, particularmente en el año 2003, se dio la nueva ley de municipalidades que está reorientando, delineando, cuál debe ser el trabajo y el rumbo que deben tener las municipalidades en Perú. Pero también se encuentran algunos elementos como la crisis de institucionalidad. Muchas veces la ingobernabilidad local, en lugar de fortalecer el proceso de desarrollo ha generado una serie de conflictos. En algunos lugares del país ha surgido un proceso de revocatoria a las autoridades, a los alcaldes, por temas como simpatía, antipatía, conflictos personales, antes que por propuestas políticas públicas, que permitan el desarrollo.

La crisis política de representatividad y los cambios que se vienen dando dentro de los gobiernos sub nacionales, indican que el modelo de gestión pública a nivel local, en este caso las municipalidades, vienen demostrando una crisis profunda, que amerita un cambio en su orientación y en la gestión que debe implementar, motivo por el cual urge una demanda hacia el establecimiento de un nuevo modelo de gestión municipal, basado en un liderazgo democrático, participativo, orientado al desarrollo local, con un enfoque de gobierno local.

Uno de los elementos a tomar en cuenta dentro de un nuevo modelo de gestión municipal, es el liderazgo. Al respecto, Samuel Hantinton, en su artículo “El precio de la libertad”, habla de que para implementar políticas neoliberales se necesitan regímenes fuertes, autoritarios, verticalistas. Entonces, ese tipo de modelo de liderazgo, se ha establecido, particularmente, dentro de los gobiernos locales en el país, donde se han tenido autoridades antidemocráticas y autoritarias que concentraron el poder en su persona y, por lo tanto, hacían y deshacían. Frente a este diagnóstico, ahora, de acuerdo con los cambios que se vienen dando, se está proponiendo un nuevo liderazgo. ¿Cuál es ese nuevo liderazgo? Es un liderazgo democrático y participativo, en la figura de la autoridad máxima, el alcalde, quien debe abrir espacios de participación ciudadana, generar gobernabilidad democrática local que permita unir a los representantes de las organizaciones sociales y líderes locales, en torno a una propuesta de desarrollo.

Hoy, otro tema importante es la democracia, misma que es representativa, donde el ciudadano puede participar en las elecciones y elegir a sus representantes que serán los encargados de hacer las gestiones y conducir las instituciones locales. Ahora, dentro de la Ley Orgánica de Municipalidades en el Perú, la democracia participativa se fundamenta en la inauguración del plan de desarrollo concertado, del presupuesto participativo, la conformación de los concejos de coordinación local distrital y de vigilancia y fiscalización ciudadana. Esto significa que la sociedad civil, ciudadanos, líderes y actores locales, deben involucrarse con el gobierno local, para diseñar políticas públicas que busquen mejorar la calidad de vida y el desarrollo humano.

Muchas veces se entiende a la municipalidad como una institución que debe brindar servicios públicos; pero la nueva Ley Orgánica habla de que la municipalidad, los gobiernos locales, deben gobernar espacios territoriales diseñando políticas públicas, en lo que es educación, salud, desarrollo económico, medio ambiente, etcétera, con el fin de tener una visión más amplia de lo que significa el desarrollo desde lo local.

El nuevo enfoque de desarrollo debe permitir tener un modelo de desarrollo local que dé prioridad a los recursos y potencialidades con que cuenta su espacio territorial. Y cuando se habla de modelos de desarrollo local José Arocena y Enrique Galicio dicen que el desarrollo local debe tener como eje principal el desarrollo económico. Si se genera desarrollo económico entonces va a mejorar la calidad y condiciones de vida de la población. Ellos plantean que el desarrollo económico debe estar en una animación horizontal con el desarrollo social. Pero

¿cómo entender el desarrollo local desde los espacios locales, desde los espacios territoriales, que permitan proponer la adición o el rumbo hacia donde se quiere orientar?

En muchos de los casos, el tema del clientelismo es muy fuerte en algunos gobiernos o en diversos espacios territoriales, en la medida en que muchas autoridades hacen uso del clientelismo para mantener sectores sociales que sirven como soporte o se convierten en escudos ante las críticas que reciben, de repente de otros líderes. Pero lo importante es cómo aprovechar el clientelismo para convertirlo en capital social, en redes sociales, porque muchas veces no es fortalecido, sino disgregado, desintegrado, y esto genera individualismo dentro de las localidades.

Por último, ¿cómo entender al municipio como una administración de los recursos que recibe por parte del Estado central, para que realice una gestión de resultados, genere desarrollo social y diseñe políticas públicas locales? El municipio debe dejar de ser una institución que se dedique a administrar los recursos para convertirse en una institución que genere generalización y, por lo tanto, dentro de esa generalización se deben diseñar metodologías dirigidas a la gestión por resultado, desarrollo social y políticas públicas.



Profundizar la democracia para aproximarse a un buen gobierno

Oscar Gómez Navas
(Venezuela)

Hay un autor español, Salvador Giner, que dice: “la democracia es una comunidad política formada por ciudadanos que eligen las personas que desean para los cargos de gobierno”. En la democracia los ciudadanos se rigen por leyes conocidas, manifiestan libremente sus creencias u opiniones, y persiguen fines legítimos del modo que les place y sin injerencia indebida por parte de las autoridades. Sin embargo, no todo el mundo puede decir lo mismo. Hay países que no son democráticos, aunque sus gobernantes se empeñen en afirmar que lo son, porque la democracia no es sólo un orden político sino también y, en igual medida, un orden de convivencia y un modo de vida. Es nada menos que un marco para que florezca la humanidad y no para que medren sólo unos pocos. La democracia es también un clima moral y un modo de convivir, y hasta de respetarse los unos a los otros. Sin demócratas no hay democracia.

Esta ponencia trata de aspectos como la democracia y el buen gobierno para hablar de la realidad política, económica y social de Venezuela, país que atraviesa actualmente por circunstancias particularmente sensibles a la convivencia civil, las cuales afectan en el ejercicio de los derechos fundamentales vigentes en cualquier sociedad democrática.

En la mayoría de los planteamientos que suelen hacerse sobre la democracia y su supervivencia y sostenibilidad, hay una continúa referencia a la importancia que en ello tienen aspectos tales como la descentralización y la propuesta de fortalecimiento de los gobiernos locales, como ente encargado de la organización de su territorio y de catalizar su desarrollo. Esta insistencia significa que ha habido y sigue existiendo la necesidad de relacionar la democracia con sus contenidos básicos, como única forma de medir su calidad y de esa manera fortalecer los niveles territoriales menores, es decir, los municipios. Por lo tanto, se legitima su institucionalidad como un determinante capital de cualquier sistema de gobierno que pretenda llamarse democrático.

En estas entidades del gobierno local, si se favorece un poder ejecutivo omnipotente y por ende autoritario en procure de una sociedad cerrada, moldeada como los designios del máximo jefe, se mide la democracia y pervierte

el ejercicio de gobierno. Tal es el caso de Venezuela, donde pese a que una de las expresiones más reiteradas del actual gobierno es democracia plena, el régimen se ha ido distanciando casi por completo de las prácticas y costumbres democráticas, dirigiéndose hacia un pasado autoritario, incivil y anárquico.

En un principio fue la reforma constitucional. En diciembre de 1998, Hugo Chávez, un teniente coronel, quien se había alzado en armas contra un gobierno legítimo en 1992, y cuyo proceso judicial fue seguido por el entonces Presidente de la República, inscribió su candidatura para ocupar ese mismo cargo y ganar las elecciones con 67 del 56 por ciento de la población votante.

Los partidos tradicionales, que para ese entonces representaban la otra opción electoral, válida, habían perdido toda credibilidad, gastada como estaban sus respectivas maquinarias, no sólo de ganar desde 1958 una y otra elección, como de malbaratar el caudal político acumulado al no responder a las expectativas que habían creado en sus respectivas ofertas electorales. Sin embargo, estos partidos habían sostenido con mayores o menores logros la pretensión de hacer avanzar al país, construyendo un Estado moderno y civilizado.

Por el contrario, el gobierno que recién se estrenaba prontamente anuncia lo que realmente le interesaba: personalizar el poder y hacer que el país sienta que quien manda no es el presidente de la república, sino un comandante de la fuerza armada. El retroceso de los modos políticos, característicos del pasado siglo reaparecen. Se sustenta el proceso “revolucionario” propuesto por los nuevos administradores. Endosarles las culpas a los problemas heredados de los 40 años pasados, pero sin anticipar con rigurosidad analítica algunas propuestas para reformular el esquema sociopolítico y económico que se critica y adversa. Se sigue todavía sin explicar cuáles serían los nuevos arreglos institucionales para la aplicación de soluciones consistentes.

Por supuesto en este renegar del pasado, también entran las instituciones del gobierno municipal, omitiendo o escamoteando un debate abierto, necesario y radical, sobre la esencia misma de la administración local y sus vínculos con la evolución del espacio político correspondientes.

Pero, volvamos ahora con la elección del presidente de la república actual. Su esfuerzo inicial fue promover una asamblea constituyente que se encargaría de elaborar una nueva constitución, imponiendo, entre otras cosas y al amparo de una asamblea nacional circunstancial, la extensión del periodo de gobierno a seis años; siempre había sido de cinco. Impulsa la reelección y cambio de nombre a la república adjetivándola como bolivariana, elevándola a una especie de religión republicana, cuyo máximo sacerdote, por supuesto, es el presidente. Posteriormente, en agosto de 2006, propone reformar la constitución, la recién promulgada constitución, esta vez para adaptar las previsiones básicas de esa carta magna sobre la organización del Estado, a lo que él llamó “la nueva geometría del poder de la Venezuela socialista” expresada en un conjunto de figuras que permitirían “sacudir el territorio”, despertarlo, anticipando la creación

de figuras “revolucionarias”, tales como regiones marítimas, territorio, y en municipios federales, distritos federales, insulares, comunas, distritos, motores, etcétera.

Los estados continuarían, por ahora, organizados por el municipio, por la unidad política primaria de la organización territorial nacional. Sería la ciudad, entendida como todo asentamiento poblacional dentro del municipio e integrado por áreas o extensiones geográficas denominadas “comunas”.

Las comunas, serán las células geohumanas del gobierno, del territorio, y estarán conformadas por las comunidades. Cada una de las cuales constituirá el núcleo espacial básico e indivisible del Estado socialista venezolano. Es decir, que la comuna como nueva unidad político-administrativa de la organización nacional sustituirá al municipio tradicional, tal como lo ha planteado el presidente de la república.

A un año después de sometida la propuesta de reforma de la constitución, según el referendo imprevisto en la propia carta magna, esa reforma fue rechazada en 2007 por la mayoría de los venezolanos, en un referéndum convocado por la iniciativa presidencial. Sin embargo, a pesar de esa manifestación ciudadana de rechazo a la propuesta de distribución político-territorial del país, el presidente no ha abandonado ni modificado su pretensión de consolidar un Estado socialista, centralizado, policial y militarista; para lo cual, a través de leyes hechas a la medida, encargadas a la Asamblea Nacional, ha ido paulatinamente introduciendo algunas de las figuras consideradas en la reforma constitucional que la sociedad civil rechazó.

Una de esas leyes, la más reciente, es la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, en la cual se establece la posibilidad a cargo del presidente de la república de crear distritos motores de desarrollo, con la finalidad de impulsar en el área comprendida en cada uno de ellos, un conjunto de proyectos. Estos distritos estarán gobernados por una autoridad única, en esencia, que estará por encima del Estado y de los municipios; y por lo tanto, neutralizadora de uno y de otro. No contento con esto el gobierno propicia también ahora eliminar la separación de poderes que consagra la Carta Magna.

La Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia, Luisa Estela Morales Lamuño, al anunciarle al país la buena nueva de la posibilidad de eliminar la separación de poderes, asegura que la división de poderes entre legislativo, ejecutivo y judicial -que en su guía consagrara como corazón del sistema democrático occidental, el pensador francés Montesquieu hace más de 200 años- debilita al Estado.

Por su parte el vicepresidente del Partido Socialista Único de Venezuela, exministro de educación y exalcalde metropolitano, Aristóbulo Istúriz Almeida, hablando a nombre del presidente Chávez, dijo que hay que destruir las gobernaciones, los municipios y las alcaldías para transferir el poder a las comunas. En sus propias palabras dice el exalcalde metropolitano: “hay que sustituir el modelo de

producción capitalista que se basa en la propiedad privada sobre los medios de producción, porque si no cambiamos el modelo económico, no hay revolución”. Tarde o temprano las gobernaciones y las alcaldías deben desaparecer, pero debe ser el pueblo organizado quien sepa administrarse y dividir sus regiones.

A la sombra de estos planteamientos y no obstante el rechazo colectivo de la reforma constitucional, el andamiaje ilegal para la construcción de un Estado socialista ha seguido su marcha. Como lo indica una agenda parlamentaria que comprende, entre otras iniciativas, una ley orgánica de consejos comunales ya sancionada, y los anteproyectos de leyes de comunas y de comercialización de los bienes producidos en ella; así como un anteproyecto de ley de propiedad social, con total y flagrante conocimiento del rechazo, que en su momento recibiera esa reforma constitucional en diciembre de '98.

Entre tanto, y como anticipo de la comuna que vendrá, una vez concluidas las pasadas elecciones de gobernador y alcalde, el país observó atónito y sorprendido el asedio contra el alcalde metropolitano de Caracas, primero, despojándolo de recursos, competencias y hasta de las sedes físicas de organismos del servicio, mediante una serie de arguyas tribunalicias y, finalmente, dictando una ley especial.

Estas agresiones legales y físicas ocurren en respuesta a que en las elecciones regionales de noviembre de 2008, la alcaldía metropolitana de Caracas, fue ganada por un candidato no oficialista. Sin embargo, antes de entregar el despacho el alcalde metropolitano saliente, adscrito a la corriente favorable al presidente de la república, transfirió al poder ejecutivo nacional prácticamente la administración de todos los servicios metropolitanos, incluyendo hospitales, policía, etcétera; dando inicio a un proceso de desmantelamiento progresivo de dicha alcaldía y llevándola a su actual precariedad institucional.

Es ante este panorama, en camino hacia aquella supercentralización, que Alexis de Tocqueville criticaba hace más de cien años, cuando decía: “quedará la suma con plus valor de la centralización gubernamental y la centralización administrativa. En tales condiciones difícilmente podrán gestarse y desarrollarse proyectos colectivos, menos aún consolidarse una cultura democrática y por ende participativa”. El catalán Jordi Borja dice, al respecto que “la ciudadanía es un estatus, o sea, un reconocimiento social y jurídico por el que una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad, casi siempre de base territorial y cultural”.

En principio, todos los ciudadanos somos iguales y dentro de un mismo territorio todos estamos sometidos a las mismas leyes. La ciudadanía acepta la diferencia no la desigualdad; convivir en la ciudad requiere un mínimo de pautas comunes y de tolerancia, ante la diversidad. Sin igualdad, por lo menos formal, este compromiso no es posible, la igualdad requiere de una acción pública permanente. Las libertades urbanas soportan muy mal las exclusiones que generan las desigualdades económicas, sociales y culturales. La ciudadanía

va estrechamente vinculada a la democracia representativa y participativa para poder realizar su promesa, a menos democracia más desigualdad.

Históricamente, el término democracia ha servido para designar un sistema político elegido por el pueblo, con expresión colectiva a la de soberano y legislador. Éste no era sólo la fuente de la autoridad legítima, sino también el poseedor del poder político. En sentido estricto podría decirse que la democracia es una forma de gobierno de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante el mecanismo de participación directa o indirecta; pero también, la democracia es una forma de sociedad, cuya supervivencia y sostenibilidad van a depender de darle nuevos contenidos a la democracia, muy especialmente a la democracia local.

La idea inspiradora del buen gobierno da valor a estos valores, que deben ser directrices vinculantes para la mayoría respecto a las minorías; y la preocupación por el tema se ubica dentro del contexto de las interrogantes sobre la operatividad de los sistemas políticos y democráticos.

El buen gobierno, dicen los expertos en la ciencia política, puede definirse como aquél que se caracteriza por aprovechar el aprendizaje social y estimular la eficiencia adaptativa en su comunidad, al vincularse con ella a través de dispositivos y herramientas que perfeccionan la democracia a ese nivel, incrementando su calidad. Para ello, el buen gobierno local enriquece su quehacer, incorporando como prácticas regulares rutinas gubernamentales y estilo de decisión que privilegien la transmisión y recepción de información entre gobierno y ciudadano. Le permiten establecer una interacción permanente con las comunidades y sus organizaciones sociales. Abren causas para la participación y la concertación entre los agentes locales públicos y privados. Favorecen el asociativismo y el arraigo ciudadano a su territorio, fomentando la construcción de un sólido tejido social y redes de compromiso cívico.

De acuerdo con una organización no gubernamental que se encarga de comprobar elecciones, que se llama "hoja electoral", en América Latina ese cambio se inició con la promulgación de una nueva Ley Orgánica de Procesos Electorales, y significa el desconocimiento del principio de la representación proporcional consagrado en la Constitución de la República, que garantiza el inicio de la personalización del sufragio y la representación proporcional, y transforma el presente sistema electoral en otro, en el que la mayoría, aunque sea relativa, quedaría sobre representada con más diputados que la proporción de votos obtenida en esmero de las minorías, cuya sobre-presentación se hará más que evidente.

La delimitación de distritos electorales de esa manera no es algo novedoso. Hay algo que en ciencia política se conoce como el Jerry Mandering, que fue a la luz de la iniciativa del gobernador de Massachusetts en Estados Unidos en 1812, quien aprobó una ley por la que se arrogaba la competencia para redibujar distritos electorales de su Estado. Su idea era que escogiendo al adecuado

porcentaje de católicos, metodistas y anabaptistas, podría conseguir asegurar que determinados candidatos de su favorecido partido, no tuvieran dificultad en ganar la elección.

En Venezuela, Hugo Chávez no ha perdido la oportunidad de recurrir también a la teoría del buen gobierno. Lo hizo inicialmente para vender la enmienda constitucional que le facilitó la reelección aludiendo que esa fórmula ofrecía la oportunidad de recompensar, reeligiendo a quien haya sido un buen gobernante. Así, el Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia del 3 de febrero del año pasado, tendía en recurrelatoría del buen gobierno, para afirmar que una reelección indefinida no vulnera el principio de la alternancia consagrada en el artículo 6 de la Constitución.

En esa sentencia el Tribunal Supremo reproduce párrafos de una sentencia anterior la cual interpretaba sesgadamente la opinión de Alexander Hamilton, pensador Norteamericano del siglo XIX, quien había tratado ampliamente la teoría del buen gobierno. Hamilton sostenía, entre otras cosas, pero en su época y para la sociedad Norteamericana, que la reelección era necesaria para prolongar una administración positiva en su beneficio y aprovechar las virtudes del gobernante reelegido; basándose en su Tribunal Supremo de Justicia sostuvo que la reelección ampliaba y daba progresividad al derecho de elección que tienen los ciudadanos, y optimizaba los mecanismos de control por parte de la sociedad respecto de su gobernante.

Resulta evidente que recurrir a esta interpretación del buen gobierno para justificar la permanencia de un gobernante en el poder y al mismo tiempo sostener que la elección indefinida no atenta contra el principio de la alternancia, es un argumento falaz, extravagante y lamentablemente triste.

¿Por qué? Porque sólo puede considerarse bueno un gobierno que fomenta el odio, practica la exclusión y utiliza la amenaza y el miedo con instrumentos de su política para apuntalarse en el poder; puede ser digno de admiración un gobernante que ordena a la fuerza pública echarle gas del bueno a los jóvenes estudiantes que se manifiestan contra la enmienda constitucional y formularles imputaciones falsas para detenerlos, o aplicarles medidas cautelares que limitan sus derechos individuales.

¿Merece calificarse de bueno a un presidente que emplea de manera incontrolada e incontrolable los recursos del erario nacional, para comprar solidaridad y lealtades de la gente humilde y de gobiernos extranjeros, mientras el país padece toda clase de carencias y se derrumba por el abandono de su infraestructura física? ¿Es bueno un gobierno donde la corrupción ha llegado a niveles impudicamente escandalosos por la fuerza de los hechos, reconocidos tardíamente por el propio presidente de la república?

¿Es bueno un gobierno que pretende imponer un proyecto político totalmente reñido con la idiosincrasia de su pueblo?; ¿es bueno un gobierno que en lugar de

impulsar el desarrollo de la nación y el bienestar de su población se empeña en asfixiar el aparato económico del país, para suplantarlo con un modelo fracasado, inspirado en la filosofía y doctrinas rechazadas en otras latitudes?

¿Es bueno un gobierno que en diez años en el poder, se ha caracterizado por ser el más incompetente, ineficiente y corrupto que ha tenido Venezuela en toda su historia?; ¿puede uno imaginarse municipios creativos, innovadores o pensar en construir ciudadanía en un país donde el acenso al poder de un líder carismático y plebiscitario, provee al ejercicio autoritario del poder, se revela profundamente antidemocrático e identificador, provocando situaciones de alta conflictividad y polarización social y reconociendo la institucionalidad local?

La teoría del buen gobierno podría funcionar bien si en Venezuela prevaleciera el estado de derecho y se respetaran la democracia y los derechos de los ciudadanos. En ningún caso bajo un gobierno que, como el actual, recurre a todos los medios a su alcance (incluida la modificación de la Constitución Nacional) para perpetuarse en el poder a como dé lugar.

Contrariamente a lo que dice Hamilton y el Tribunal Supremo de Justicia, debe de servir para controlar las actuaciones no adecuadas de los gobernantes. La implantación de la reelección continuada incentivará a la corrupción, porque el mandatario seguirá favoreciéndola para premiar, manteniendo en su cargo a sus fantoches adoradores, serviles y corruptos sin referencia alguna a criterios técnicos de desempeño competente y sin cotejar las metas anunciadas a los magros logros efectivos, aún en medio de una bonanza fiscal que no tiene precedente en Venezuela.

En conclusión, si no hay municipio no hay democracia. Es difícil exagerar el valor en el presente estadio del progreso humano, de colocar a los seres humanos en contacto con personas disímiles y con maneras de pensar y actuar que difieran de aquellas que son familiares a la nuestra. Tal comunicación ha sido siempre y lo es particularmente en esta época una de las principales fuentes de progreso. El municipio por ser la instancia político-territorial más cercana al ciudadano, representa también la arena política más apropiada para asegurar el respeto a las diferencias, el reconocimiento y rendición a quienes disientan de nuestro punto de vista en contraste con cualquier modelo autoritario que niegue los derechos más elementales, a quienes no hacen un coro servil a la autoridad.

Es muy fácil defender los derechos de quienes piensan igual que nosotros. Defender y respetar los derechos de quienes piensan distinto, ese es el verdadero reto.



Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a través de los cabildos municipales

William Ospina Naranjo
(Colombia)

Antioquia es un departamento que está ubicado en Colombia, con acceso al mar Caribe. Tiene seis millones de habitantes, aproximadamente, 125 municipios, y una alta inequidad territorial, con altos índices de pobreza, como la mayor parte de los territorios latinoamericanos donde 45 por ciento de la población está bajo niveles de pobreza. Su capital es Medellín.

Esa inequidad se refleja en que el área metropolitana cercana a Medellín tiene mayores niveles de desarrollo, y las zonas más alejadas de ahí presentan más niveles de pobreza. Colombia es un país centralista, donde las decisiones se toman a nivel nacional, y el departamento es el segundo nivel de gobernaciones, mismas que cumplen una función de coordinadores y asesores de los municipios. En este caso, se trabaja con 125 municipios de muchos niveles de desarrollo. Municipios donde existe 90 por ciento de pobreza, hasta municipios donde la pobreza es de 20 por ciento

En la gobernación de Antioquia, se ha trabajado con diversos sectores. Con redes políticas y de gestión pública, con los sectores público, privado y social. De ahí surge el tema de la gobernanza que implica una igualdad entre estos actores. El Estado, como el ente legitimado por los ciudadanos, debe coordinar, mediar y orientar las políticas públicas, es decir, el Estado es el instrumento de los ciudadanos para poder incidir sobre su calidad de vida.

De ahí que en la gobernanza se considere que no debe existir un modelo jerárquico, sino modelos de concentración entre lo público, lo privado y lo social. La gobernanza no quita nada al valor de la representación democrática, aunque plantea condiciones más complejas para el ejercicio efectivo de la autoridad, y se legitima con la participación social.

En la democracia es fundamental el tema del derecho y deber de una buena administración. En América Latina y también en los países desarrollados, se está procurando ir hacia la constitución de ese nuevo derecho, que es el derecho ciudadano a tener una buena administración y el deber de los funcionarios públicos

de hacer una buena administración. El derecho a una buena administración, es el deber implícito que está contenido en la orden constitucional y legal, que se traduce en la obligación de los dirigentes políticos y técnicos, de todo empleado público, de disponer en el marco de la ley dentro de sus poderes discrecionales, la organización, los procedimientos y la gestión de recursos, de modo tal que se realicen los principios de buena administración, objetividad y parcialidad, legalidad, transparencia, equidad, eficacia, eficiencia, participación y responsabilidad.

Para que se de una buena administración, se necesita que haya un compromiso de todo el gobierno central, que exista la integralidad en todas las dependencias, y que todos estén comprometidos con este principio. En ello se debe involucrar a todos los niveles del gobierno, a todos los niveles del Estado.

Hay que pasar de formular e implementar un plan fijo, que se vuelve necesariamente obsoleto, a la elaboración de un sistema operativo y creativo capaz de mejorar de manera constante. Pasar de la idea de que los gobiernos son los únicos responsables, a la idea de que la responsabilidad recae también en la sociedad y en todos los elementos que la integran como ciudadanos, asociaciones civiles y empresas, sin que esto niegue la responsabilidad irrenunciable de los gobiernos.

Transitar de sistemas de toma de decisiones controlados y centralizados, a compartir resultados y oportunidades, negociaciones transparentes, cooperaciones y acciones concertadas; ir de focalizarlo en productos, planes, normas, proyectos, a resultados y participación de los procesos de gestión; y desplazarse del planeamiento sectorial al planeamiento integral.

La buena administración no es un fin en sí misma. Si se plantean reformas no es para hacer una administración mejor, sino para servir eficientemente a la sociedad, y ayudar a construir una sociedad mejor. El propósito último del Estado estratégico y habilitado, es distribuir el poder a la gente. Habilitar a la ciudadanía para subir al poder, resulta a la vez correcto e indispensable para alcanzar los objetivos del gobierno.

El Estado moderno necesita trabajar de otro modo, menos por mandato y control, y más por colaboración y asociación, a partir de aliados. Esto rige la clase de ciudadanos que se deben formar hoy. Ciudadanos menos indiferentes, más informados. Así es que, bajo estos principios en Antioquia se ha venido trabajando el Plan de Desarrollo. Aquí inició el macro-proyecto como plan de desarrollo, porque con el sector privado se vienen realizando grandes proyectos que nunca en la historia de Antioquia y de ningún departamento o gobernación en Colombia se habían ejecutado.

En el proyecto educativo la mayor parte de recursos de ese plan van dirigidos a la preescolarización en Antioquia, a dotar de los medios suficientes a los diversos establecimientos educativos, como Internet que se está llevando a todos los rincones. En Antioquia, cuando se inició este gobierno en 2008, había un promedio de 55 alumnos por computadora, hoy son 15 alumnos por máquina.

Otro de los grandes proyectos está relacionado con la infraestructura vial, que también con el sector privado se viene ejecutando mediante muchos de estos proyectos, vía concesiones. Por ejemplo, en este momento se está realizando el proyecto hidroeléctrico más importante de Latinoamérica, el cual servirá para reducir 2 200 mega voltios. Su costo aproximado es de 6 000 millones de dólares, y se está llevando a cabo con la intervención del sector privado. Esto es una muestra de que el Estado sí puede desarrollar proyectos importantes y sobre todo que en Colombia los departamentos o gobernaciones tienen como principal fuente de ingresos los asociados a los vicios: licor, cigarrillos, juegos de azar. Hay que superar esa fuente de ingresos con el establecimiento de diversos proyectos económicos.

Hoy se está trabajando en un proyecto que busca unir al sector público con la iniciativa privada. Éste intenta cambiar significativamente las condiciones de inequidad en el Departamento de Antioquia, a través del diseño e implementación y administración de instrumentos de política social, y la búsqueda de un cambio de actitud social hacia la inequidad de la pobreza.

Con respecto a temas como la infancia y la maternidad, el sector privado representado por la industria que está asentada ahí en Medellín, ha venido constituyendo algunas fundaciones bajo el principio de responsabilidad social, y juntos con la gobernación están desarrollando importantes proyectos.

Esto no ha dejado de representar ciertas dificultades, porque la visión del empresariado es muy diferente a la visión del sector público, y los tiempos también son distintos. En el sector público existe el vicio del burocratismo, y en la iniciativa privada quisieran hacer las cosas muchísimo más rápido. Pero, a pesar de ello, esta es una experiencia muy interesante para mostrar cómo, en medio de tantas diferencias, se ha logrado avanzar enormemente y mostrar resultados, sobre todo en el tema de la primera infancia, que tiene que ver con educación, salud, y nutrición infantil.

Hoy en día es fundamental que los gobiernos presenten a los ciudadanos lo que están haciendo. El objetivo de esto es fortalecer el sentido de lo público al darle legitimidad a las instituciones del Estado, facilitar el ejercicio de control social a la gestión pública, desarrollar los principios de transparencia, eficacia y eficiencia, participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos, e interlocución directa entre los servidores públicos y la ciudadanía.

Y otro tema, al final de cuentas, es el atril de concertación de proyectos que se hacen con cada uno de los municipios, en cumplimiento de los principios constitucionales de transparencia, publicidad y responsabilidad. Concertación que se da entre el Estado central, el departamento de gobernación, el sector privado y el sector social; y esto se hace mediante una metodología llamada cabildos municipales, mismos que son Consejos Comunales y Asambleas Comunitarias. Para nosotros el cabildo es una reunión del Consejo Municipal con la ciudadanía.

Todos los días viernes se realizan estos consejos en diversos municipios. Se hace con transmisión por televisión, por todas las emisoras, igual que en Venezuela, pero a nivel local, en el departamento de Antioquia. Ésta es una experiencia interesante porque la administración se vuelca con la participación de la ciudadanía. Desde días antes hay una presentación de las diversas dependencias de la gobernación y de sus diversos proyectos en el municipio. Esta es una oportunidad para que la gente también controle a los gobernantes: pida cuentas y evalúe resultados, que esto es lo fundamental.

Es a través de los cabildos municipales que la administración puede dar explicaciones, justificar, someter al escrutinio público, al examen, a la revisión de la ciudadanía, las decisiones y actuaciones de los servidores públicos, el desarrollo de la gestión y lo público.

Constitucionalmente, los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad. Los cabildos municipales son donde participan presidentes, alcaldes, concejales y todas las organizaciones comunitarias, gremios que existen en ese municipio. La preparación de este proceso es una metodología que ha dado excelente resultado para que la gente sienta el gobierno cercano, para que ese derecho del buen gobierno se haga realidad. Desde hace dos años se realiza y todavía hay que afinar mucho estos procedimientos. Indudablemente, esta es la manera de que la gente sienta que el Estado son ellos y que el funcionario público tiene que rendir cuentas y concertar, y ellos pueden participar en la toma de decisiones.



Gestión social de los consejos comunales del municipio de San Francisco del Estado de Zulia, Venezuela

María Tibusay Márquez
(Venezuela)

La función de una nueva administración comunitaria nace en 2006 en forma de consejos comunales. Actualmente, éstos juegan un papel muy importante en Venezuela.

¿Por qué la gestión social de los consejos comunales? Porque no solamente abordan la gestión social, sino otros aspectos integrales como el servicio público, la atención al ciudadano y a la comunidad. En el municipio de San Francisco existen diversos consejos comunales que presentan debilidades y oportunidades, algunos de ellos están localizados en distintas parroquias.

El consejo comunal se caracteriza por ser muy diferente a lo que antes se conoció como acciones de vecinos, que fue por muchos años la atención comunitaria que más destacó en Venezuela: tiene la oportunidad de captar recursos económicos, siempre y cuando presente proyectos. Desafortunadamente, en este municipio, cuenta con una escasa presentación de propuestas dirigidas a la atención social pues, en su mayoría, están encausadas a la infraestructura.

De acuerdo con una investigación iniciada en 2006 y concluida en 2008, en el municipio de San Francisco se detectó una desvinculación del gobierno municipal con estos consejos comunales. En diversos programas sociales como el de atención a la mujer, a la infancia, al niño, al adolescente, entre otros, se vio la falta de participación de éstos.

En este municipio el consejo comunal tiene en su estructura varios comités, de 11 a 15, dependiendo el caso. Había un comité dirigido a los servicios sociales, a la atención social, al cuidado de la mujer, y era el más inactivo. Los comités que estaban activos y realmente hacían su función, eran aquellos dirigidos al servicio público, al de vivienda e infraestructura. No había comités que hubiesen presentado proyectos de atención social que abordaran temas de inseguridad, de salud, entre otros. Lo anterior debido a que estos consejos y la comunidad desconocen la forma de priorizar los principales problemas sociales, es decir, la metodología y la planificación, entre otros factores.

Esto dio pie a la elaboración de un proyecto cuyo objetivo es crear estrategias que puedan articular a los gobiernos locales con los consejos comunales, todo con el fin de fortalecer la gestión social. Para ello se tuvo que desarrollar un proceso de formación que permitiera mejorar las capacidades para el manejo de las técnicas y herramientas y, por supuesto, renovar la gerencia social. La gerencia social debe partir de la gestión pública. ¿Cómo define la comunidad a la gestión pública?, ¿qué es la gestión local?, son incógnitas a resolver. La gerencia social eficiente tiene que ver con el rendimiento de los esfuerzos de los actores sociales. El gran problema de todo este proceso, es que los consejos comunales y sobre todo los comités que van dirigidos a la atención social, no saben o desconocen la metodología para presentar proyectos sociales. También, muchas veces no tienen conocimiento de que hay empresas y fundaciones que pueden aportar ciertos recursos para llevar a cabo su propio proyecto social.

En un sinnúmero de ocasiones, las personas que se postulan para hacerse cargo de un comité no cumplen sus funciones. Entonces, el Programa de Formación Ciudadana para la Gestión Social de los Consejos Comunales es una propuesta que tiene como objetivo brindar herramientas para fortalecer la gestión en el área social de los consejos comunales, a fin de favorecer la atención oportuna de las principales demandas y necesidades de las comunidades; ser un medio para el logro de la calidad de vida de los ciudadanos.

Este programa ha tenido que ser adaptado a las características propias de los consejos comunales. Su misión es proporcionar conceptos, técnicas y herramientas en el manejo de la gestión social a nivel municipal, a través de estrategias participativas que desarrollen conocimientos y, al mismo tiempo, el crecimiento personal, mediante la participación de facilitadores con experiencia y calificación académica. Existen profesionales dentro y fuera de las comunidades, que son egresados en ciencias sociales o en otras áreas, pero muchos de estos desconocen realmente la práctica real de lo que es abordar un consejo comunal, su organización como tal.

Ser un programa de referencia a nivel municipal, regional y nacional, por su aporte y proceso de participación en los consejos comunales, en la elección social municipal, así como las experiencias exitosas que a partir de esta formación se pretendan desarrollar, es también su misión.

Con este programa se pretende que intervengan todas las personas, independientemente de su ideología política, porque la razón de ser es trabajar por la comunidad. Se han dado casos en donde en plenas elecciones de consejos comunales, el mismo ministerio manda lineamientos que realmente no son los más apropiados como, por ejemplo, revisar las actas porque en éstas no pueden haber infiltrados de “x” o “y” partidos; entonces, lamentablemente se ve ahí un proceso de participación del consejo comunal, que a veces es un gran obstáculo en este proceso de formación. Por esta razón, es importante la sensibilización orientada a los consejos comunales, sobre la utilidad de los programas de formación e información.

La formación de facilitadores comunitarios tiene el objetivo de que ellos sean formadores de formadores; que den herramientas para otros compañeros de la propia comunidad que deseen participar. La primera etapa de la aplicación de este programa es la sensibilización y validación del mismo; la segunda es su ejecución y cobertura en las siete parroquias del municipio de San Francisco; y la tercera etapa, de evaluación y seguimiento. Uno de los grandes retos es que sean facilitadores propios de su comunidad. Este programa, en resumen, está proyectado para proporcionar teoría, conceptos y herramientas que fortalezcan la gestión social, a través de la capacitación de vocero y vocera, al calor del acompañamiento y desarrollo de experiencias exitosas.



El desarrollo local en el contexto de la globalización

José Alejandro Vargas Castro
(México)

Basado en los casos de los municipios mexiquenses San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero, *El desarrollo local en el contexto de la globalización* es un estudio que mereció el premio del Instituto Nacional de Administración Pública 2005. La investigación fue publicada por el gobierno del Estado de México dentro de la colección Biblioteca Mexiquense Bicentenario. Este trabajo de investigación buscó establecer las relaciones entre el desarrollo local y la globalización como contexto, a partir de una propuesta teórico-metodológica para explicar la participación de los actores locales en la configuración de un tipo de desarrollo local determinado, así como las especificidades que se observan en los estudios de caso.

En el primer capítulo, “La globalización, contexto para el desarrollo local”, se hace la revisión y análisis de las diferentes teorías que abordan el tema de la globalización, para determinar las características predominantes del contexto actual, fundamentalmente en lo relacionado con los elementos que inciden en los ámbitos locales.

Para tal efecto, se aborda un tema como los desafíos de la globalización, señalando a la pérdida de adeptos que este fenómeno representa para las ciencias sociales, en términos teórico-conceptuales y metodológicos, partiendo de que el conocimiento generado por estas disciplinas científicas ha tenido como base la existencia y preeminencia de los estados-nación, cuya ponderación y consideración en la nueva realidad global va adquiriendo diferentes matices y elementos de valoración.

En el segundo capítulo, “El desarrollo local en el contexto de la globalización”, se aborda la producción teórica generada en torno al concepto de desarrollo, partiendo del análisis de la evolución, y se toma en cuenta la escuela de la modernización y su respuesta histórica, plasmada en los planteamientos que integraron posteriormente la escuela de la dependencia, entre otras teorías. Asimismo, se revisan los planteamientos de la corriente neoclásica en la

confección del desarrollo que se da en los ámbitos locales, incorporando nuevos elementos a las tradicionales formas, sus análisis económicos y territoriales.

En el tercer capítulo, denominado “Globalización y desarrollo local, aproximaciones a la noción emprendedora”, se presenta una propuesta teórico-metodológica que parte de considerar la necesidad de entender al desarrollo local como resultado de la conjugación de una serie de capacidades de sus actores en torno a un objetivo común: la transformación cualitativa y sostenida de las condiciones de vida de la sociedad en el contexto de la globalización, que representa retos y oportunidades, pero sobre todo genera cambios trascendentales en las relaciones sociales.

En el cuarto capítulo, “El desarrollo local en el contexto de la globalización en tres municipios del Estado de México”, se hace el análisis de los tres municipios referidos anteriormente, y se presentan los resultados obtenidos durante el proceso de investigación, enfatizando la correspondencia entre la propuesta teórico-metodológica planteada y los resultados del análisis de los estudios de caso.

También se incluye un apartado de anexos, integrado por cinco incisos: en el primero se presentan los instrumentos utilizados en la realización del trabajo de campo, cuestionarios y guías de entrevista. En los anexos subsecuentes, se incluyen referencias sobre los antecedentes del desarrollo local de los municipios, con información que complementa al cuarto capítulo.

Cuando se aborda el contexto de la globalización, se alude al proceso de integración económica de las naciones, basado en una tendencia a la movilidad internacional de los recursos y a la interdependencia de sus economías, dándole lugar a la formación de una dinámica global independiente de las economías nacionales, pero con efectos directos sobre las mismas.

Es posible identificar entre los aportes de los estudiosos de la globalización un consenso sobre el comienzo y causas de este proceso, el cual apunta a que se origina en buena medida en las necesidades de expansión de los mercados, porque supera el control de los gobiernos nacionales y genera, entre otras cosas, políticas que buscan la derogación de las barreras arancelarias entre países, disminución o eliminación de las regulaciones impuestas a la inversión extranjera, debilitamiento de los estados nacionales y la creación constante de nuevas demandas de productos y servicios por parte de la población en todo el mundo.

Si bien se reconocen las cuestiones económicas como elementos detonantes de la globalización, no se soslayan sus instituciones sociales, culturales, ambientales y tecnológicas. El proceso de globalización es posible y adquiere una dinámica acelerada en función de los avances tecnológicos en materia de comunicaciones, transportes y manejo de la información, avances que relativizan dimensiones como el tiempo y la distancia, haciendo factible conocer de manera casi instantánea lo que sucede en las más lejanas latitudes.

Otros aspectos relevantes de la globalización consisten en realizar operaciones comerciales con base en datos admitidos en tiempo real y mover por medios electrónicos grandes cantidades de dinero, soslayando fronteras territoriales, para configurar una nueva forma de organización económica de naturaleza supranacional, y con efectos diversos en aspectos sociales, políticos, culturales y territoriales entre las naciones.

Este esquema ha generado cambios en las relaciones entre países y agentes económicos, los cuales quedan bajo la influencia de entes internacionales como los organismos financieros, o bien, empresas transnacionales o multinacionales, lo cual también propicia cambios en la organización interna de los estados-nación, pues tocan su estructura política. Y en el caso de los países considerados economías emergentes por la globalización, esos cambios generan disminución de la soberanía nacional de los países en aras de su integración al nuevo contexto mundial.

Las políticas que algunos gobiernos nacionales han ejecutado en los países en desarrollo con el fin de crear las condiciones necesarias para insertarse en el contexto de la globalización implican una apertura comercial en términos de franca desventaja para algunos productores nacionales que carecen de la tecnología y de la organización productiva necesaria para establecer una relación competitiva o complementaria con empresas y productores provenientes de los países desarrollados.

Esta situación tiende a complicar o inhibir la integración de algunos productos nacionales al proceso de la globalización, así como a agudizar la disparidad de regiones típicas de estos países, incrementando la transferencia de recursos de las áreas deprimidas hacia las grandes ciudades, con lo cual la extracción de los ámbitos rurales se incrementa y se intensifican sinergias negativas, cuyo resultado consiste en incrementos constantes de los índices de pobreza, desempleo y migraciones masivas hacia el extranjero, o a ciudades o regiones con mayores posibilidades de progreso al interior del mismo país.

En este contexto han surgido diversos tipos de iniciativas que buscan ofrecer opciones para evitar las connotaciones negativas del proceso, o por lo menos atemperar sus efectos negativos; entre ellas es preciso distinguir, por un lado, las acciones emprendidas por algunos gobiernos nacionales, que manipulando las variables económicas permiten generar las condiciones para insertar sus sociedades en el contexto de la competitividad internacional, en muchos casos sin lograr que a un nivel microeconómico se perciban los resultados que se pretenden.

Por otro lado, pueden referirse acciones realizadas por organizaciones sociales y gobiernos locales, que por medio de una perspectiva diferente, en territorios concretos y con sus propios medios, buscan enfrentar este proceso. Algunas de esas acciones son radicales en extremo y pugnan por la organización mundial de la sociedad civil para manifestar su rechazo a las imposiciones políticas, comerciales y monetarias, provenientes de organismos internacionales y de los intereses de las empresas transnacionales en la política interior de las naciones.

Probablemente, el ejemplo más claro de este proceso antiglobalizador lo constituyen las manifestaciones de grupos conocidos como globalifóbicos, cuyas acciones específicas van desde la irrupción violenta en foros internacionales hasta el suicidio. Sin embargo, existen formas más pacíficas de resistir la globalización y que, paradójicamente, convocan a una resistencia global, conforme a la globalización. Estas alternativas pugnan por matizar las principales formas que asume el proceso y generan propuestas como la economía solidaria, que se refiere a la institucionalización de reglas morales que rigen el desempeño del mercado global, de modo que se contengan los efectos negativos sobre las economías nacionales más vulnerables.

Otro tipo de posición frente a la globalización está generando propuestas como los atajos institucionales y las estrategias para prosperar en economía global, con las cuales se trata de orientar las reformas de los estados-nación para readecuar sus instituciones, de modo que se cree un entorno favorable para dinamizar las actividades económicas y generar condiciones para atraer inversión extranjera.

Un tercer tipo de alternativas se refiere al desarrollo de los ámbitos locales, para hacer frente a los embates de circunstancias nacionales e internacionales, con base en las capacidades de los actores y el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos endógenos, es decir, el desarrollo local como opción factible ante un proceso de globalización que parece favorecer sólo a los países que la promueven, considerados desarrollados.

A diferencia de los dos tipos de alternativas anteriores, la idea del desarrollo local basa sus posibilidades en la capacidad de organización de los actores concretos y plantea el alcance de sus principios a un territorio acotado. Se trata de una opción para regenerar economías y sociedades en las regiones menos desarrolladas, así como promover la democratización y fortalecimiento de los ámbitos de gobierno con base en una mayor participación social en los procesos de toma de decisiones.

Se considera entonces que el desarrollo local surge como una iniciativa en el territorio, resultado de la acción de los actores locales y mediante el uso racional de los recursos endógenos para mejorar la calidad de vida de la población asentada en cierta demarcación especial. El concepto no es nuevo y tampoco lo es su entendimiento, como una alternativa al alcance de la población para mejorar, con base en sus recursos, su calidad de vida y expectativas de progreso. Sin embargo, lo que resultó novedoso en esta investigación fue la revisión del concepto de desarrollo local en relación con la globalización, entendiéndola como un contexto vigente, condicionante y en ocasiones determinante, sin que esto impida necesariamente la configuración de los procesos de desarrollo local.

La investigación aborda la vinculación entre dos procesos complementarios, la globalización y el desarrollo local, tomando como referentes empíricos a tres municipios del Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero. Se hace un análisis teórico de la globalización y desarrollo local, tratando de generar una propuesta de sistematización del conocimiento de estos

temas, haciendo especial énfasis en su vinculación, y se genera una propuesta metodológica para su análisis y valoración, así como revisando experiencias e iniciativas concretas, documentadas en diferentes casos de estudio, cuyo valor estriba en la aportación de evidencia empírica sobre aspectos como la organización de los actores locales, las condiciones que dan lugar a las iniciativas del desarrollo local, y las estrategias y acciones que se llevan a cabo para lograr los objetivos.

La observación de los tres municipios antes mencionados indica que son ejemplos de diferentes modalidades de desarrollo local, explicables a partir de la forma en que se organizan sus actores para promover sus desarrollos, así como para aprovechar condiciones de un contexto caracterizado por la inducción de factores internacionales, convencionalmente relacionados con la globalización.

En San Mateo Atenco se observó un municipio caracterizado por la producción de calzado como su actividad económica principal, con presiones derivadas de la importación de productos de procedencia china y con una respuesta desarticulada por parte de los actores locales.

Valle de Bravo fue observado por su vocación turística, la riqueza de sus recursos naturales, el valor relativo y relacional de su territorio, así como la confrontación de objetivos, posiciones y proyectos por parte de sus actores particulares.

Finalmente, Villa Guerrero, mostró su fortalecimiento de la organización de los actores locales y de las iniciativas observadas en el posicionamiento de su producción florícola, la generación e innovaciones al respecto, y la trascendencia de las acciones emprendidas.

En este contexto de retos y oportunidades, la respuesta de los ámbitos locales ha sido muy diferenciada, pues en algunos casos se observa que se han generado condiciones que permiten una inserción competitiva en el ámbito internacional, mientras que en otros se percibe una excesiva cautela de los actores locales que, ante un embate del nuevo contexto global, pueden fragmentar su reorganización económica y aun social.

En los municipios de San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero se observan diferentes formas de afrontar la globalización. En todo caso, los tres muestran cierta capacidad de organización de los actores locales para definir sus propias estrategias.

De este modo, en Villa Guerrero se observa una participación activa de los productos locales en el mercado internacional de la flor; mientras que en San Mateo Atenco, la producción de zapatos provenientes de China y León, Guanajuato, ha evidenciado la incapacidad de los productores locales para enfrentar tal competencia y satisfacer los requerimientos del mercado interno en cuanto a precio y calidad. Por su parte, Valle de Bravo, a pesar de los recursos naturales, paisajísticos y ocasionales de que disponen, sufren la confrontación de intereses de los actores locales, así como la marcada dependencia de los

gobiernos estatal y federal, lo cual ha obstaculizado la posibilidad de establecer un modelo definido para promover el desarrollo local integral del municipio.

Para concluir, en los tres municipios estudiados fueron explicables las formas en que se organizan los actores para promover su desarrollo, así como para aprovechar o enfrentar las condiciones de un contexto caracterizado por la inducción de factores o de elementos de carácter internacional, convencionalmente relacionados con la globalización.

Es pertinente enfatizar que en esta investigación se entiende al desarrollo local como el resultado de un proceso de conjugación de las capacidades de los actores para realizar acciones comunes en beneficio de la población, el cual implica generar o fortalecer la capacidad de adaptación a nuevos entornos económicos, innovar para compensar y revertir paulatinamente la falta de acceso a nuevas tecnologías, así como para generar las condiciones internas que incrementen la competitividad del territorio y de la producción endémica en el contexto de la globalización.



La intermunicipalidad, una herramienta eficaz para la cohesión social y territorial en América Latina

Mario Ensástiga Santiago
(México)

Hace 491 años se instaló el primer ayuntamiento en América continental: un 22 de abril, en la Vera Cruz, es decir, la Verdadera Cruz, hoy Veracruz; a unos cuantos kilómetros de lo que se conoce como el Puerto de Veracruz. Por ello, este es un año particularmente interesante para recordar nuestro proceso de independencia y revolución. Este dato también es importante en la construcción de nuestro Estado-nación, pues aunque México es el país latinoamericano con la institución más antigua, tiene todavía muchos rezagos históricos, por lo cual hay que seguir luchando como municipalistas, pues está clara la idea de que este país va a resolver sus grandes problemas cuando ponga mayor acento en el desarrollo local.

El proyecto de intermunicipalidad está inscrito en el programa URB-AL III, que tiene la Unión Europea. Se trata de un programa para el desarrollo urbano que opera en América Latina, con el ideal de la intermunicipalidad como una herramienta eficaz de la cohesión social y territorial en América Latina. Aquí se revisarán sus antecedentes, el proyecto específico, los problemas inherentes al aprendizaje, los avances logrados y las tareas pendientes para el futuro inmediato.

A partir del 2002, en los periodos de gobierno 2002-2008 y 2008-2012, ha existido una relación basada en el programa franco-mexicano de cooperación municipal que tenía la embajada de Francia en México. A partir de ahí se empezó a tener contacto con ese mundo europeo de lo local, en el cual debe incluirse la relación con la Federación Mundial de Ciudades Unidas, también con sede en Francia y, desde luego, con la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), con la cual se han mantenido actividades, acciones y recientemente, el proyecto de la Escuela de Ciudadanía y Buen Gobierno, en la región centro occidente del país y Michoacán.

En el 2008 conocimos la convocatoria de URB-AL III de la Comisión Europea que surgió con el cometido de atender la cohesión social como una tarea estratégica, frente a todo el deterioro de las políticas neoliberales, de todos los problemas de rezago social y del medio ambiente que hemos tenido en nuestras localidades.

El territorio y la cuestión social se ven más desde esta perspectiva. Por eso el proyecto en comento se llama: “La intermunicipalidad como una herramienta eficaz para la cuestión social y territorial”.

No está en la lógica del municipio solamente, porque hay aspectos que se tienen que resolver y se pueden resolver desde lo local, desde lo municipal, y otros, obligadamente, tendrán que abordarse desde una articulación territorial y gubernamental mucho más amplia. A eso se le llama intermunicipalidad, que, como en otras experiencias, son consorcios, mancomunidades, lo cual es muy importante. La convocatoria de URB-AL III reconoció en 2008 la cuestión social como la capacidad de hacer participar, unir y organizar a los diferentes actores del desarrollo local, para eliminar la pobreza y las desigualdades, así como todo tipo de exclusiones que existen todavía en nuestra sociedad. Como respuesta a esa convocatoria se presentaron 119 proyectos: 65 de Europa y 53 de América Latina. En este concurso solamente se aprobaron 20 proyectos, de los cuales uno es el que lideramos el gobierno de Michoacán.

El monto total aprobado fue de tres millones de euros, de lo cual 80 por ciento es aportado por la Comisión Europea y 20 por ciento por las socias de este proyecto. El proyecto dura cuatro años, del 2008 al 2012, lo cual quiere decir que apenas está iniciando el segundo año. Los socios que componen este proyecto son básicamente siete experiencias locales, cinco latinoamericanas y dos europeas, que involucran un millón 397 000 habitantes.

La experiencia social de Argentina es el área metropolitana de San Miguel Tucumán, que implica seis municipios, y el tema por el cual existe ese trabajo es la recuperación de la Cuenca del Río Salid, desde el punto de vista del medio ambiente. Está Bolivia, la mancomunidad de la región del norte paceño, norte de Bolivia. Son nueve municipios y el tema por el cual están trabajando es el proyecto integral de planificación del territorio y gestión de los recursos naturales. Asimismo, Guatemala participa con la mancomunidad de San Antonio Huista, que involucra nueve municipios y el tema es la planta de tratamiento de los desechos sólidos y la planta de tratamiento de aguas residuales. Finalmente, Nicaragua está involucrada en la municipalidad de Tumuladalia, con el trabajo de cinco municipios. El municipio rector de esa intermunicipalidad es Peñas Blancas y el tema es desarrollo territorial y mejoramiento de los recursos naturales y de los servicios básicos municipales.

Michoacán inició con el Centro Intermunicipal de Tratamiento Integral de Residuos Sólidos en la región de Tierra Caliente; pero aquí hubo una situación especial: se tuvo que cancelar, por la presencia e incidencia muy fuerte del narcotráfico en la zona. Además, la crisis económica generó toda una serie de tensiones. La crisis que se vivió el año pasado es la más fuerte que se ha tenido en las dos décadas recientes. Se cayeron las participaciones federales y entraron realmente en un quebranto hacendario y financiero los gobiernos municipales y, particularmente ahí, se generaron distintas confrontaciones, al grado de que ya se hacía inviable que pudieran cumplir con el proyecto, con todas las tareas que se tenían que realizar y se decidió franca y abiertamente cancelar la participación.

Ahora Michoacán está en el proceso de trasladar ese proyecto a una experiencia que es también un centro intermunicipal de tratamiento integral de residuos sólidos, pero ahora en el oriente michoacano. Fue complicado pedir a la Comisión Europea, con sede en Bruselas, por toda la rigidez y la complejidad de la normatividad, que nos autorizaran el cambio de una experiencia social. Afortunadamente se logró y esto ya es un hecho.

Se tiene, como socios europeos, a España, a la mancomunidad de San Sebastián de los Reyes, que son nueve municipios. Están muy cerca de Madrid. Y Francia, con el Consejo Departamental de los Altos Pirineos, con 434 municipios y 33 intermunicipalidades. En Francia hay 800 000 municipios muy pequeñitos, pero es un mundo municipal enorme.

Los objetivos generales del Proyecto IDEAL tienen la idea de intermunicipalidades de Europa y América Latina. Mejorar la calidad de vida de los habitantes de los municipios a través del fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales para optimizar la gestión de los recursos existentes a través de la municipalidad, como una figura que se practica desde hace muchos años en México. Pero todavía no alcanza a muchos países de América Latina en encontrar ese *status* político de elaboración integral de la política pública, pero que se ha reconocido por los gobiernos nacionales, por los gobiernos estatales o subnacionales y que sea también sujeto de recursos para el fortalecimiento de las políticas, más allá de la demarcación de un municipio.

Efectivamente, hay temas que ya no pueden ser resueltos por los recursos humanos, económicos y de infraestructura que tienen los municipios. Tienen que resolverse por la asociación de varios municipios, como el agua, los desechos sólidos, el bosque, la contaminación, la seguridad pública.

En fin, se trata de contribuir al desarrollo territorial por medio de acciones concertadas, de políticas públicas en esas áreas geográficas, y la figura central es la intermunicipalidad. Es una estrategia general, basada en el fortalecimiento de los casos prácticos, y hay autoridades transversales que son muy importantes en funciones como el asesoramiento a los servicios públicos básicos. Para eso existen referentes de dos experiencias que están en el nivel de experiencias, pero incluyen asesorías internacionales de carácter técnico. Existe capacitación y formación de políticos y técnicos de los gobiernos locales. México y Francia son los responsables de formar cuadros para el entrenamiento, el conocimiento y el buen manejo de un proyecto de cooperación internacional económica descentralizada.

En Michoacán no existe la experiencia, y tal vez en todo México tampoco, pues faltan todavía mayores elementos para manejar proyectos de este calibre, con elaboración de herramientas y metodologías, asesoría y acompañamiento de la instalación y operación de la plataforma virtual. Dada la complejidad y las distancias que existen entre las experiencias sociales, se tiene que echar mano de la plataforma virtual, pese a que también existen dos talleres de trabajo, con sedes en cada uno de los países que forman parte de este proyecto.

Se trata de que haya nuevas formas de gobernanza local, para reforzar los gobiernos locales y mejorar la calidad de vida de la población, intentando los nuevos modelos de referencia, acordes con la especificidad de cada uno de los países y de las situaciones concretas de las experiencias focales. En fin, el tema general de todo este esfuerzo es el desarrollo local sostenible. Las experiencias, los temas, están todos en esa lógica, de manera homogénea, aunque hay temas particulares que también se abordan y que, en ese sentido, si no están vinculados a los temas generales, también se les da un tratamiento.

Para lo anterior, se llevan a cabo actividades y encuentros de aprendizaje y retroalimentación colectiva. Cada proyecto debe realizar cada dos años dos talleres en alguna de las sedes de los países de las experiencias, talleres focales y temáticos. Pero cuando la problemática en alguna de las experiencias requiere que se diseñen talleres no programados, se toman en cuenta las circunstancias de la experiencia y se procede.

De manera cotidiana se trabaja con espacios virtuales permanentes de comunicación bilateral y colectiva. Los beneficios de los ayuntamientos consisten básicamente en los rubros ya comentados: asesoría, apoyo técnico y financiero, la visita e intercambio de experiencias focales y la formación de los cuadros técnicos.

Ahora se está preparando la visita que habrán de hacer los responsables del proyecto en Michoacán a España y a Francia, en la misma lógica, en el mes de junio, y en el mes de noviembre en Bolivia. También están participando en la prelación del Séptimo Foro Internacional desde lo Local, que se va a realizar en Morelia, en octubre de este año. Su organización corre a cargo del gobierno de Michoacán y del gobierno municipal de Morelia, con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal del gobierno federal.

Por otra parte, en estas experiencias hay logros, pero también surgen problemas. Sería bastante benéfico para todos que se conozcan también las serias dificultades que se han tenido. Por principio, al no conocerse entre sí los socios de manera clara y tampoco los temas estaban ubicados en cada país, por ello costó trabajo organizar la reflexión sobre las experiencias, aunque finalmente el proyecto se integró a partir de la relación con los asesores en Francia.

Entonces se conformó esta amalgama de experiencias: desde Argentina, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, México, Francia y España, pero ha sido una gran dificultad reconocer la gran diversidad que hay, por ejemplo, en Bolivia y en Guatemala, que son mancomunidades esencialmente indígenas. En Argentina, en Nicaragua y en México son zonas rurales. Y no se diga la diversidad que hay en las experiencias tanto de Francia, como de España. Esa complejidad ha hecho bastante sinuoso el camino de la gestión del proyecto, porque como Michoacán lidera el proyecto, los responsables observan desde la torre de control de todo este proceso las serias dificultades que algunos socios tienen para enviar sus reportes mediante la plataforma virtual, pues algunos municipios de las zonas indígenas carecen de los medios para cumplir puntualmente con sus informes.

Ahora bien, se tiene que conocer y reconocer el programa URB-AL, que empieza desde 1995 en su primera fase; y en el 2000 arrancó su segunda fase. Y por eso ahora se llama URB-AL III, porque en el 2008 salió esta nueva convocatoria para presentar proyectos de cofinanciación.

La normatividad y las reglas de operación que establece la Comisión Europea han sido muy complicadas frente a la cultura político-administrativa de México. Desde la perspectiva local son demasiado rigurosas, pero hay que cumplir e irse en el proceso de operación, y esto se tradujo en las dificultades para elaborar los Programas Operativos Anuales de cada una de las experiencias focales y de todos los proyectos. En fin. La fuerte tensión entre lo técnico-administrativo y lo teórico-conceptual y práctico; es decir, el primer año ha sido básicamente estar enredados con muchos problemas para entender la lógica del manejo del presupuesto, la aplicación de los recursos y su transparencia, y eso ha debilitado a los gestores para entender que el aspecto central no es que algún día obtengan un documento donde se les diga, lo manejaron bien, desde el punto de vista técnico, financiero, de transparencia, etcétera.

Lo central es que los gestores tengan la capacidad de elaborar, de realizar una reflexión, sobre lo que significan las intermunicipalidades en América Latina, como una herramienta de cohesión territorial y social. En ese sentido, se enlistan todos estos problemas que se han tenido en la realidad de cada una de las experiencias. Por ejemplo, acaban de pasar las elecciones en Bolivia y no se sabe todavía, bien a bien, cuál es la composición de la nueva geografía política, y si las nuevas autoridades van a estar de acuerdo en signar el nuevo proyecto.

Esa dinámica político-electoral ha afectado las tensiones en los conflictos políticos de los gobiernos locales y esta cuestión de la pérdida cambiaria: en México no se puede tener, como líderes del proyecto, el depósito de en euros, necesariamente los gestores deben trabajar con moneda nacional y cuando se regresan a los países que son socios, ocurren pérdidas cambiarias muy fuertes. Se han tenido ya algunos avances en los seminarios de trabajo, y se están elaborando metodologías. La meta es sistematizar la experiencia, entregar un manual de las intermunicipalidades con estos elementos y ampliar las alianzas mediante la construcción de la red URB-AL en México, donde ya ha habido muchos antecedentes pero no se han podido sintetizar y sistematizar.

Las tareas inmediatas consisten en pasar de la etapa de aprendizaje de toda la parte técnico-administrativa, a la etapa operativa de los proyectos, para verlos con mayor claridad. Con especial acento en repensar la herramienta que se tiene en la mano con la asociación de municipios, esto es, con las intermunicipalidades.

Los intercambios de experiencias se están fortaleciendo a través de cada una de las propuestas de trabajo, de visita en este año y los que vienen y, en fin, es necesario empoderar el proyecto de Michoacán, como una práctica, un nuevo referente de cooperación entre Europa y América Latina.



Estrategia para elaborar un plan municipal de gran visión

Juan Carlos Neri Guzmán
(México)

Hoy somos testigos de una nueva forma de convivir con la sociedad y el mundo como producto de la globalización, misma que afecta a individuos, familias, empresas, ciudades y regiones. ¿Qué se puede hacer para salir beneficiados? La globalización ha hecho que los países entren en un intenso proceso de intercambio, de bienes, servicios, capital, personas, cultura, etc., lo que hace que la vida diaria parezca más dinámica.

Los efectos son percibidos de diferentes maneras:

- En la vida diaria, la compra de mercancías tiene nuevas y muy variadas opciones; por ejemplo, la leche puede ser adquirida en forma líquida, en polvo, con saborizante, deslactosada, de soya, etc., en la tienda de la localidad o de alguna otra ciudad o país.
- En el ámbito social, el no dominio de otro idioma puede impedir acceder a disfrutar los programas de televisión de paga, servicios de educación biculturales, acceso a ciertos empleos, comprender los instructivos de manejo de equipos electrónicos, etc.
- En la economía se refleja de diferentes maneras: los productos importados y la influencia de sus precios y calidad respecto al de los bienes nacionales, la instalación de empresas multinacionales generadoras de empleo, el incremento de la exportación e importación de productos, la influencia de los medios de noticias internacionales, los efectos de las crisis internacionales, entre otros.

Si bien la globalización puede representar una oportunidad y ventajas en cuanto a la promoción del desarrollo para los países, no obstante, este entorno puede volverse adverso si no se está preparado y consciente de lo que significa vivir en un mundo competitivo, interrelacionado e interdependiente. En este sentido, el papel y las responsabilidades de ciudadanos, empresas, autoridades gubernamentales y regiones, se torna crucial para sacar las mayores ventajas posibles en este proceso de mundialización: nuevas actitudes, nuevas prácticas.

En cuanto a los individuos, el mundo de hoy requiere de ciudadanos más participativos, comprometidos con su persona, familia, comunidad y su entorno; mejor preparados y con una actitud positiva hacia el conocimiento de nuevas formas de hacer las cosas, y que demuestren un alto nivel de proactividad en su vida diaria y en las actividades que desempeñan.

Las empresas locales expuestas a la competencia de empresas internacionales deben realizar una intensa revisión de sus procesos de producción y sus niveles de eficiencia y productividad, que les permitan enfrentar la dinámica competencia y sobrevivir en el mediano y largo plazo, a través de la modernización, innovación, desarrollo tecnológico y su integración en los mercados internacionales.

En lo que se refiere a las autoridades municipales, se requiere que sean más visionarias y, sobre todo, que en un concepto de globalización sepan defender los intereses de los ciudadanos. Como región, el compromiso es consolidar ciudades o territorios que tengan centros de atracción de inversión, en este contexto; y, para ello, es necesario convertir esas ventajas comparativas que tienen todas las regiones, todos los pueblos, en ventajas competitivas, es decir, se trata de consolidar una vocación productiva que permita, a su vez, elevar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades. En este sentido, las regiones tienen que convertirse en centros de atracción, ofrecer actividades productivas, turísticas, de servicios; este es el papel de la globalización con los territorios.

Al respecto, en esta ponencia se verán los casos de Santa María del Río y Villa de Reyes, dos municipios de San Luis Potosí, ubicados a 40 kilómetros de la ciudad capital. A pesar de que la ciudad capital tiene elevados niveles de vida, los que le rodean viven con muy alta marginación. La intención de estos ayuntamientos es mejorar la calidad de vida de sus habitantes, pero ¿cómo hacerlo? Bueno, la visión de largo plazo reconoce que estas necesidades sociales no se pueden resolver de la noche a la mañana, lo que sí es importante entonces es hacer una agenda de trabajo de largo plazo que considere cumplir estas actividades en menos tiempo, y programar su cumplimiento con base en una planeación estratégica y prospectiva.

¿Por qué una visión de largo plazo?, porque es una necesidad y un requerimiento para vivir en un contexto de globalización donde la competencia también abarca los territorios. Este Plan de Gran Visión es una agenda de planeación de los territorios y se basa en la participación ciudadana; se decide cómo se quiere vivir en un futuro. Hay ciudades como Canadá o Australia que ya tienen planes de 100 años; los municipios tienen programas de tres años.

El Plan de Gran Visión tiene dos virtudes; una, evita desviarse del corto plazo de los grandes objetivos, de los que se pretenden cubrir; y, dos, toma en cuenta la participación ciudadana. En el periodo de gran visión participa el municipio de Santa María del Río, que tiene regiones homogéneas; unas son muy rezagadas y otras son de más desarrollo. Ambas tienen diferentes características, incluso, en su disposición de recursos.

En cuanto a las expectativas, se realizaron encuestas en las comunidades que están muy dispersas, pero también se aplicó un cuestionario diferente que tiene que ver con sus peticiones: qué demandan del municipio y de su propia localidad, qué expectativas tienen como familia y cómo les gustaría vivir en 20 años con sus familiares. De esto resultó que una de cada tres demandas ciudadanas se refieren a que en el municipio de Santa María del Río lo principal que necesitan es infraestructura, y 25 por ciento solicitan opciones de ingreso.

Una forma para que los dos municipios, antes referidos, puedan incentivar su economía y cumplir con la demanda ciudadana es su integración al eje carretero, a la red de transportes, pues a éstos los atraviesa la carretera que lleva toda la producción de México a Estados Unidos; por ahí pasa 60 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país hacia Estados Unidos.

La otra es aprovechar el bono demográfico. El tiempo pasa muy rápido; por ejemplo, en 2009, 35 por ciento de la población era menor de 15 años, la población activa de 15 a 64 años era de 60 por ciento, y los adultos sólo representaban seis por ciento. En 20 años se duplicará la población adulta, lógicamente se va a reducir la población de menos de 15 años; se está transfiriendo. Si no se aprovecha esta mano de obra para meterla a producir, se van a dejar de recibir ingresos que pueden sostener a las personas de la tercera edad. Además, no hay que olvidar que los hombres en edad productiva migran a Estados Unidos a trabajar. Es algo tradicional.

Para gestionar todas las demandas de estos municipios se proponen tres tipos de acciones: un cambio cultural, accesibilidad y calidad en los servicios. Cambio cultural significa que la gente resuelva sus problemas de una manera asociativa: convencer a la población, intentar diversas formas de hacer las cosas y constituir una cultura de convivencia y sociedad, de compromiso, cooperación, pero también responsabilidad y, sobre todo, distinguir entre lo importante y lo urgente.

También se reconoce que la comunidad aislada está condenada a la marginación o a la ignorancia; en este sentido se propone, además de la infraestructura carretera, una comunicación digital para que se pueda acceder a los servicios de salud y educación, entre otros, por medios digitales.

La imagen implica contar con servicios públicos de calidad, lo que hace que la gente se sienta orgullosa del lugar donde vive. Si se utilizan estas estrategias para resolver los problemas de la población y se dividen por vertientes de desarrollo, simplemente se vería que 50 o 55 por ciento de las demandas se resolverían por esta vía; 37 por ciento a través de las vías de accesibilidad, y 14 por ciento en estrategia de servicios de calidad.

¿Cómo se cumplirían estas metas? La planeación tiene que ser de mediano y largo plazo, de acuerdo con una metodología que considere la temporalidad y el nivel de coordinación. Eso da un poco la prioridad de las cosas para planearlas,

hacer la estrategia de gestión, y saber cómo se autorizan las necesidades de accesibilidad como cambio cultural y servicios de calidad, para programarlo en el tiempo.

Como parte de la estrategia de planeación y con el propósito de garantizar la implementación del Plan de Gran Visión y los proyectos identificados, es necesaria la creación del Consejo de Promoción y Participación Ciudadana. El consejo está integrado por autoridades del ayuntamiento, representantes de la sociedad, organizaciones sociales y empresariales, asociaciones de profesionistas, consejos de desarrollo municipal y representantes de dependencias estatales y federales en el municipio.

Funciones del Consejo de Promoción y Participación Ciudadana:

- Impulsar cambio cultural.
- Tener visión de largo plazo.
- Fomentar crecimiento económico.
- Mejorar condiciones sociales.
- Ser mecanismo de concertación.
- Ser instancia de información.
- Dar seguimiento y evaluación.
- Otorgar capacitación.

Esta estrategia de planeación ubica a la participación ciudadana como el inicio y fin del proceso de planeación; por una parte, identificando necesidades y problemas y, por otra, proponiendo alternativas de solución mediante acciones o proyectos, vigilando, participando en su implementación, y evaluando los resultados. Esto, realizado de manera permanente, representa un círculo virtuoso de desarrollo que beneficia a todos cuando se tiene una perspectiva de largo plazo.

Algunas conclusiones

1. La vida en nuestras comunidades ya no es como antes, está sujeta a un dinámico cambio donde unas regiones crecen a costa de otras. En este sentido, convencer a las autoridades municipales sobre la relevancia de una política con una visión de largo plazo, no sólo es un acto de inteligencia sino de responsabilidad, por el compromiso con la ciudadanía.
2. Es necesario que los municipios definan una agenda estratégica de proyectos que les permitan integrarse a esta desconcentración del desarrollo y beneficiar, a su vez, a las diferentes localidades de su municipio, tomando en cuenta sus expectativas, recursos y activos propios. Con ello, se logrará superar el nivel de marginación que registran.



Implicaciones para la gestión integral de recursos humanos en las organizaciones públicas

Javier E. Quesada Lumbreras
(España)

Los objetivos de esta ponencia son analizar sintéticamente lo que pueden ser elementos comunes a cualquier modelo de gestión de recursos humanos enmarcados en el modelo de subsistemas de gestión de recursos humanos; identificar los principales obstáculos para la aplicación del modelo, y establecer unas propuestas de mejora, desde una perspectiva teórica-generalista, para la aplicación del modelo.

La gestión de recursos humanos se presenta como un sistema integrado de gestión que se despliega en diferentes componentes, los cuales aparecen conectados e interrelacionados. De esta forma, la gestión de recursos humanos queda integrada por siete subsistemas interconectados:

- Planificación de recursos humanos.
- Organización del trabajo.
- Gestión del empleo.
- Gestión del rendimiento.
- Gestión de la compensación.
- Gestión del desarrollo.
- Gestión de las relaciones humanas y sociales.

Debe tenerse en cuenta, además, el peso de otros factores situacionales influyentes, identificables en el interior de la organización o en el exterior de la misma:

- Factores internos: la estructura y cultura organizativa de la organización.
- Factores externos: el marco jurídico y el mercado de trabajo.

Una vez analizado el modelo de gestión de recursos humanos y los principales problemas que plantea, se identifica una serie de implicaciones, a modo de propuesta, concretadas en cinco grandes líneas de reforma: la organización de

la función de recursos humanos y el rol de los directivos público; la evaluación del desempeño como subsistema estratégico para el buen funcionamiento del servicio público, la gestión por competencias, el papel de la formación y la gestión de recursos humanos como nexo entre la estrategia y las personas.

Para este modelo no se puede consentir que haya inamovilidad cuando los funcionarios abusan de su cargo ni que cuando haya un cambio de gobierno cambie todo el personal. Pues esa estabilidad excesiva provoca que un gran número de empleados públicos trabajen al mínimo; por lo tanto, debe evaluarse el desempeño de los funcionarios públicos y tiene que controlarse la manera en que se trabaja en el seno de la administración pública, y si se diera el caso, si se produce la ruptura del vínculo para la organización, es claro que no puede haber inamovilidad si hay abuso.

Lógicamente, es de suma importancia el factor externo, en lo que respecta al marco jurídico, es decir, que el legislador es el que va a instrumentalizar las reglas del juego para que esos gestores de recursos humanos tengan en sus manos las herramientas jurídicas necesarias para aplicar estas políticas y prácticas de recursos humanos y ese juego de mercado de trabajo. De modo que la administración pública va a jugar con el mercado externo, en materia de personal para cubrir las necesidades que se le vayan planteando en cada momento. Éstos son factores que van a condicionar el buen funcionamiento o no de este modelo.

Este modelo del sector de recursos humanos puede funcionar de manera más idónea si se cobra conciencia de la importancia que tiene el papel de los directivos públicos que tienen que jugar el rol que les corresponde en el seno de la administración, no sólo que por ser directivos deben tener un despacho más grande y ahí se acaban sus funciones o el valor de ese directivo público, sino que éste tiene que implicarse y comprometerse con su función, que es gestionar este modelo de recursos humanos.

La segunda idea clave es la evaluación del desempeño, la cual constituye un acto estratégico para que haya un buen funcionamiento de la organización pública. Dentro de este ámbito debe tomarse en cuenta la gestión por competencia, mediante la cual se tienen que adecuar las personas a la estrategia de la organización. Aquí la labor de los gestores de recursos humanos consiste en delimitar, analizar las competencias que corresponden a cada puesto de trabajo y, por tanto, ese puesto de trabajo cree que está obligado por la persona que reúna esa competencia, esa capacidad no adecuada para hacer el trabajo. Y no asignar personal en los puestos de trabajo de forma aleatoria.

En cuarto lugar, el papel de la formación tanto de los trabajadores como de los directivos públicos, porque muchos de estos últimos carecen de formación en materia de gestión de recursos humanos y están ahí destinados por confianza política. Existe un debate al respecto, pero para que el modelo de gestión funcione bien, lo más adecuado es que el personal directivo tiene que estar

profesionalizado. Es decir, lógicamente, el gobierno quiere hacer cumplir ese programa electoral que los ciudadanos han votado en las elecciones, hasta ahí todo mundo está de acuerdo, pero lo que se no se puede permitir es que hay injerencia de la política partidaria en las administraciones públicas de tal modo que las organizaciones públicas se conviertan en una extensión del partido. Eso es lo que no se puede consentir.

Y en quinto lugar, la gestión de recursos humanos, y como la idea clave de todo este modelo es, en definitiva, un hecho entre la estrategia de organización y las personas que trabajan en ella.

Así, se debe analizar al rol de los directivos públicos, quienes son los auténticos actores de la gestión integrada de recursos humanos y, en este sentido, se hace preciso que en la organización se produzca una descentralización o una autonomía en la toma de decisiones, es decir, la toma de decisiones de las organizaciones públicas no puede estar excesivamente jerarquizada, sino que tiene que ser más horizontal y, lógicamente, las decisiones deben surgir de las personas que más están relacionadas con la tarea concreta sobre la que se va a decidir, toda vez que son las que mejor conocen los problemas y las que mejor pueden tomar las decisiones.

En cuanto a la evaluación del desempeño, el problema consiste en definir cómo articular el mecanismo para controlar el rendimiento del personal, pero no se le puede reducir a una interpretación negativa, porque, lógicamente, al que lo haga bien se le va a premiar, se le va a incentivar, tanto de forma económica como de otros estímulos no monetarios, de modo que el personal este vinculado y tenga motivación en el desarrollo de su trabajo. Obviamente, los estímulos no están destinados para aquellas personas que quieren cumplir la regla del mínimo esfuerzo. Esto no se puede consentir, por lo menos cuando se habla de la administración pública.

Con todo lo que pagan los ciudadanos para que las instituciones funcionen no se puede consentir que se le esté pagando un sueldo de por vida al funcionario y éste sólo esté rindiendo lo menos posible. Ahora bien, el problema radica en cómo diseñar el modelo de evaluación del desempeño. Desde esta perspectiva, los directivos, los representantes de los sindicatos y los que trabajan en la administración pública tienen que saber cuáles son los puntos clave sobre lo que se tiene que controlar y decidir los contenidos de la evaluación del desempeño. Por tanto, la elaboración de desempeño tiene que ser de forma conjunta con todas las partes implicadas.

En cuanto a la gestión por competencia, la organización tiene que crear esa estrategia de adecuarse a las personas. Eso requiere una labor de delimitar en cada puesto de trabajo cuáles son las funciones de la organización que se van a desarrollar efectivamente, y ese perfil de las labores que se desempeñan en la organización pública tienen que adecuarse a los puestos de trabajo.

Por tanto, esa gente requiere un análisis detallado, lo cual requiere un proceso largo, pero que finalmente todo el buen funcionamiento de la organización

dependerá de situar a la persona en el trabajo donde va a rendir de manera efectiva a favor de la ciudadanía.

En cuanto al papel de la formación, se trata de un derecho, pero también se puede ver como un deber, no sólo de los trabajadores, sino también de los directivos, de los puestos de mando, porque muchos de ellos carecen de información en materia de gestión de recursos humanos, y por ello en muchos lados ésta sigue siendo una asignatura pendiente en el funcionamiento de las diferentes organizaciones. Por lo que toca a la idea global de la gestión de recursos humanos, la idea clave es que la estrategia de organización o el objetivo, estén vinculados con los recursos humanos con que cuenta la organización pública, lo cual implica un dimensionamiento tanto cuantitativo como cualitativo.

Se pueden cumplir los fines de la organización de la forma más adecuada, pero la gestión de recursos humanos sigue siendo una asignatura pendiente, además de que es necesario que se tome en cuenta seriamente el papel de la formación, tanto del trabajador como de los directivos, porque, de otro modo, en definitiva, se va a estar creando un gigante con los pies de barro. La base para que una organización funcione son las personas, los trabajadores, que no siempre están formados adecuadamente.



La participación del municipio ante la globalización

Jorge Álvarez Colín
(México)

Esta ponencia es el resultado de una investigación realizada sobre diversos temas y autores que han escrito sobre el papel del municipio ante el fenómeno llamado globalización. Aborda el caso de los municipios mexicanos ante este hecho, el cual ha surgido, sobre todo, por el desarrollo tecnológico manifestado en el campo de las comunicaciones.

Origen del municipio en México

La colonización en América se justificó jurídicamente mediante la institución municipal, con la fundación del primer ayuntamiento instalado en la Villa Rica de la Veracruz, el 22 de abril de 1519, en donde se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico. En un principio se realizó la división política de los municipios por medio de la integración de señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no había tal división; la milicia se encargaba de la administración a través de las Capitulaciones Reales.

Más tarde la división territorial se organizó en provincias, que a su vez se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o consejo municipal. Los cabildos de indígenas o repúblicas de indios tenían diferentes funciones, como:

- Recaudar y entregar los tributos a los españoles.
- Distribuir el trabajo.
- Cooperar en el proceso de evangelización.

Además, tenían facultades en materia penal (aprehender a los delincuentes y consignarlos). Las funciones de los cabildos de españoles consistían en la impartición de justicia; y la de los regidores, a las obras públicas.

La Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, en España, estableció la organización de los municipios como instancia básica de gobierno. El ayuntamiento se integraba por: alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político que era el representante del gobierno central. Las

atribuciones de los ayuntamientos estaban limitadas debido a la sujeción de los jefes políticos y diputados, respectivamente. Con la promulgación del Plan de Iguala se establece una monarquía constitucional, la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos.

En 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la república federal; en el artículo IV se manifestó: “la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal”. Al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

En esta constitución se precisó la organización del país en forma de república representativa, democrática, federal y popular, donde se mencionaba, en el citado ordenamiento, que se elegiría popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; y que todo mexicano debía contribuir a los gastos de la federación, Estado o municipio. Así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica. La intervención francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo imperio en México.

Las contribuciones eran designadas por el emperador de acuerdo con las propuestas de los concejos municipales; se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del consejo municipal respectivo. La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917. En el Plan del Partido Liberal Mexicano se propuso consagrar la libertad municipal en donde se señalaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios.

El Plan de San Luis expresaba la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos, y los derechos del ciudadano. En este mismo plan, Madero hizo resaltar el principio de no reelección, desde el presidente de la república hasta los gobernadores de los estados y presidentes municipales. El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata (en 1911) dictara la Ley General sobre Libertades Municipales. En esa ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

Con el Plan de Guadalupe se dan las medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional. El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la constitución ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México.

En esta constitución se habla del municipio libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, conforme a las tres bases siguientes:

- Cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

- Los municipios administrarían libremente su hacienda, recaudarían todos los impuestos, y contribuirían al gasto público del Estado en la proporción y término que la legislatura local señalase.
- Los municipios estarían investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El municipio actual

En 1983 se dio una reforma muy importante al artículo 115 constitucional, que consideraba:

- La facultad atribuida a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros.
- La existencia de regidores de representación proporcional.
- La entrega de participaciones, sin condiciones por los gobiernos de los estados.
- El cobro del impuesto predial, por los ayuntamientos.
- Las facultades a los ayuntamientos para zonificar y determinar sus reservas ecológicas.
- La ampliación de las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.
- Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.
- La elaboración del presupuesto de egresos para los ayuntamientos.
- La determinación de los servicios públicos.

En 1989 se creó el Centro Nacional de Desarrollo Municipal con el objeto de apoyar a los gobiernos municipales en sus tareas de la administración pública y gestión de los servicios públicos, transformando el Centro Nacional de Estudios Municipales. En México existen 2 441 municipios, aproximadamente; siendo cada uno de ellos trascendentes para conformar la estructura de nuestro país.

En el Estado de México, la Ley Orgánica Municipal, en su artículo 1, establece que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido con personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, en el artículo 31 del capítulo III de la misma ley se establecen las atribuciones de los ayuntamientos. Enseguida se resaltarán algunos acápites importantes:

- Convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la legislatura del Estado.

- Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar por medio del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio.
- Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes.
- Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio.
- Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente.
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular, de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de las localidades conurbadas.
- Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación.
- Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales.

Como se observa, el municipio se encuentra obligado a promover el desarrollo y a crear estrategias para detonar al crecimiento.

Referencia del proceso de globalización en el mundo y su relación con lo municipal

La globalización, como concepto, nace a partir del desarrollo tecnológico y las comunicaciones, en donde las transacciones comerciales rompen con las fronteras de los países, e integra al mundo a nuevas relaciones de interdependencia. En este sentido, queda claro que la globalización constituye un fenómeno multifacético que involucra diversos escenarios como el ámbito económico, social, tecnológico, territorial, ambiental, político, cultural y jurídico, entre otros.

En esta dinámica globalizadora no pueden ser apartados los municipios, donde la idea de que les corresponde un único espacio físico pasa a ser algo más amplio y complejo. Más aun, la globalización genera una lógica que tiende a disminuir las autonomías, a aumentar las interdependencias, a acrecentar la fragmentación de las unidades territoriales, a producir marginación de algunas zonas. La globalización supone un nuevo paradigma organizacional que necesariamente está acabando con los esquemas actuales.

¿Por qué y cómo hablar de desarrollo local en una fase del devenir social tan fuertemente marcado por la globalización? No hay una sola forma de responder a esta pregunta. En las últimas dos décadas, se han ido delineando al menos tres maneras de situar el tema de lo local frente a la globalización:

- Afirmando el carácter determinante de lo global sobre lo local.
- Postulando lo local como alternativa a los males de la globalización.

- Destacando la articulación local-global, al interior de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea.

Las dos primeras posiciones aparecen revestidas de coherencia. En el primer caso, si lo global es determinante, si las nuevas formas de acumulación producen desterritorialización, no hay que buscar en lo local ningún tipo de respuesta; a ese nivel no habrá más que reproducir las macrotendencias. En el segundo caso, frente a un análisis de la globalización que muestra exclusión, marginación, fragmentación, la propuesta a lo local tiene un contenido opuesto a esos males, generando conductas reactivas y conflictuales que buscan afirmar los perfiles de una sociedad más justa y democrática.

La tercera tendencia aparece como contradictoria, de difícil comprensión, jugando a articular categorías que aparentemente son incompatibles. Sin embargo, parece la única que da realmente cuenta del fenómeno que interesa: el tratamiento de la temática del desarrollo local debe necesariamente referirse a la relación con los procesos de globalización, buscando formas de articulación local-global.

Para Jaime Cárdenas Gracia¹, “Es necesario repensar la naturaleza constitucional del municipio para no considerarlo más un órgano descentralizado, por región, por conveniencias jurídicas y políticas, donde está limitada su autoridad, en virtud de que su estructura y competencia legislativa y administrativa se subordinan totalmente a las otras esferas”.

El proceso de globalización económica obliga a todo el mundo a ser eficiente, porque quien no lo es, se rezaga y afecta a otros involucrándolos también en el rezago. Esto adquiere particular importancia cuando se trata de los gobiernos. Dentro de las tres esferas de gobierno existentes en México, el municipio es el que con más claridad manifiesta su rezago².

Papel de los ayuntamientos en la actualidad

Manuel Bernal, en su tesis *Ciudadanía global*, plantea que la participación ciudadana en las transacciones comerciales internacionales, constituye el inicio y el fin, no solamente del Estado, sino también del mercado. El funcionario de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) planteó en Uruguay la necesidad de construir esta participación ciudadana a partir de asumir el reto de cuatro nuevos compromisos:

- 1) Compromiso social. Cobra una singular relevancia en la actualidad y se refiere a la búsqueda de soluciones, a la justicia social.
- 2) Compromiso natural. Tiene que ver con la sustentabilidad o sostenibilidad, que consiste en la relación entre el ser humano y sus actividades en el medio ambiente que lo rodea.

¹ Doctor en derecho, profesor de la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. También ha ocupado cargos públicos; hasta octubre de 2003 se desempeñó como Consejero Electoral del IFE.

² Valenzuela Pernas, Fernando, *El municipio ante la globalización*, p 673-675.

- 3) Compromiso cultural. Tiene que ver con la identidad, pero también con el intercambio. En particular, desde la perspectiva de la UNESCO, se asocia con el desarrollo de la ciencia y el conocimiento en donde resulta inseparable la educación básica y superior.
- 4) Compromiso ético. Representa la solidaridad, la fraternidad, como valores que tienen que ver con la forma como se produce, consume, acumula, y distribuye el excedente.

El gran reto es tratar de transitar de una cultura de guerra, de violencia, a una de solidaridad y bienestar. En este sentido, las funciones de los ayuntamientos, hoy en día, consisten en detonar núcleos o sistemas que polaricen el territorio y generen el incremento de la actividad económica productiva; que incidan en el dinamismo de la economía en su conjunto y del medio urbano e, indirectamente, en el crecimiento de la población, de la infraestructura y de los servicios, creando así las condiciones de crecimiento mediante procesos espontáneos o inducidos, planteando su reforzamiento o fortaleciendo sus capacidades.

Hoy la misión de un municipio deberá estar enfocado hacia:

- Solucionar los problemas que engendra la urbanización.
- Garantizar la reproducción de la función económica, es decir, detonar el desarrollo económico local.
- Contribuir al incremento de la calidad de vida de la población.
- Asegurar la armonía entre el desarrollo y la explotación de los recursos naturales; recuperar y preservar el medio ambiente.

Si bien es cierto que la función histórica del municipio se mantiene vigente en toda su conceptualización, y sus responsabilidades y facultades se han adecuado al momento histórico, también es real que para efectos de eficacia, eficiencia y resultados, hoy en día es necesario mirar hacia la modernidad, la actualización y el desarrollo. Actualmente se percibe la imposibilidad para dimensionar la problemática regional de los municipios, y sus gobiernos no cuentan con una visión integral. Sólo se concretan, en la mayoría de los casos, a atender parcialmente la problemática. El proceso de conurbación ha venido seccionando la solución de los problemas, y pulverizando los recursos.

Es importante señalar que no todos los aspectos de responsabilidad de los gobiernos municipales tienen que ver con la visión global, pero sí con aquellas situaciones que son estructurales como: el agua, la contaminación, el cuidado del medio ambiente, la basura, las vialidades, la seguridad pública, entre otros. Solucionar parcialmente los problemas genera ineficiencia, rezago y conflictos, por lo que difícilmente se logra la continuidad en los programas de gobierno.

La necesidad de solucionar problemas complejos hace necesario adoptar una nueva actitud. La globalización de la función municipal es un término que quizá no sea el más adecuado pero orienta y describe el concepto y la propuesta del comportamiento que debieran tener actualmente los ayuntamientos. Esta visión para atender la problemática lleva a pensar que la participación municipal se convierte en una función coordinada sin que pierda autonomía ni autodeterminación, porque pasa de ser una responsabilidad única a una compartida y, en este sentido, a promover inversiones completas, a distribuir el gasto y a compartir beneficios.

Por lo tanto, será conveniente legislar para instrumentar la manera de coordinar proyectos de gran visión con soluciones definitivas, presupuestos trianuales e inversiones compartidas. Es el momento de abrir debates y análisis en torno a esta propuesta, que sólo pretende modernizar y ajustar la función y operación del municipio a las exigencias actuales. Pasar a ser gobiernos municipales con sentido social y humano, más apegados a su realidad, pero, sobre todo, ajustados a su tiempo y su responsabilidad histórica.

VII. Ciudadanía, identidad y Cohesión Social





Ciudades sensibles

Patricia Hermida
(Argentina)

El tema de “ciudades sensibles”, se empezó a tratar en Argentina aproximadamente hace un año. Al investigarse este término se observó que este tipo de ciudad no está construida totalmente, pues se está construyendo entre todos. En realidad, una ciudad sin todos sus habitantes no existe, una ciudad sin personas no es ciudad. Entonces, lo que las autoridades hacen es revelar el pensamiento de la comunidad, y lo más importante en una comunidad es la gente, las personas, así que siempre para cualquier toma de decisión, los alcaldes deben de aplicar medidas frente a la comunidad, o en cualquier espacio donde tengan compromiso con el desarrollo local.

Por supuesto que en cada una de las decisiones se deben preguntar: ¿qué le pasa a la comunidad?, ¿qué piensa esa comunidad? Esto es relevante porque la construcción debe ser consensual y colectiva. Ninguna de las decisiones que se tomen deben ser hacia un solo lado, sino siempre tomando en cuenta las necesidades y exigencias de la población. A través de la historia las ciudades han pasado, desde la época de la caverna (que servía como refugio) hasta el día de hoy; las ciudades han transitado desde el barroco, el neoclásico, la modernidad y la posmodernidad de esta época. Han tenido una serie de modificaciones hasta llegar al estado actual en donde se cree que la sociedad está fragmentada por una crisis de valores muy importante, y por eso, en su mayoría, no son sensibles.

A continuación se dan a conocer algunos testimonios de personas que viven en Argentina y exponen lo que piensan acerca de una ciudad sensible:

“Una ciudad sensible debe generar las condiciones como para que el vecino y su hábitat, es decir, su familia, su barrio, el lugar donde se mueven habitualmente en sus actividades diarias, lo hagan sentir parte de ese lugar y, fundamentalmente, lo hagan sentir con ganas de vivir en ese lugar”.

“Por ciudad sensible se entiende una utopía; que la gente fuera diferente, que tenga consideración uno por el otro, que vea sólo para adelante”.

“Una ciudad sensible tiene que ser una comunidad que ayuda a los demás”.

“Es una ciudad en la que todos pueden vivir; es una ciudad que se hace cargo de sus virtudes y también de sus defectos, y se hace cargo también de aquellos que vienen detrás”.

“Debe de ser una ciudad que despierte la sensibilidad entre la gente”.

“La sensibilidad no necesariamente está emparentada con la arquitectura, por lo tanto el concepto de ciudad sensible debería de pasar por la gente”.

“Más ayuda, más colaboración entre todos, más apoyo, más educación; creo que la educación empieza desde la casa y el colegio”.

“Una ciudad sensible tiene que apuntar a que la gente recupere la memoria de su sensibilidad, de su ser; valorar las cosas que están a la mano; una ciudad que tuviera lugares donde los habitantes pudieran volver a reconectarse”.

“Ser más comunicativos, no ser tan fríos, ser más sociables”.

“Lo esencial en todo esto me parece que es pensar en términos de proyectos colectivos, desde una perspectiva de comunidad, porque si se piensa individualmente va a ser difícil encontrar esa sinergia; al pensar en términos de la vida en común encontraremos la forma de aportar algo a las ciudades”.

“El Estado debe de ir de manera proactiva avanzando en este tipo de cuestiones, y la comunidad también debe de ir apretando y acompañando al Estado a transformar a la ciudad en el lugar adecuado. No se puede pedirle o reclamarle todo al Estado, pero también debe de haber un Estado que haga lo suyo”.

Este ejercicio fue muy interesante porque cada uno de los entrevistados contestó de acuerdo con su muy particular punto de vista y sus necesidades; así como algunas personas encuentran la sensibilidad dentro del transporte, otras hablan de la austeridad. Esto es lo que pasa tanto en las ciudades del primer mundo, como en los países en desarrollo. Al convivir no necesariamente se sabe lo que le pasa a la gente que está al lado, y si no se es capaz de registrar al otro, ¿cómo van a poder hacer políticas para todos?, ¿cómo se sabe cuáles son las necesidades de los demás?, por eso se habla de sensibilidad y de ciudades sensibles.

La sensibilidad es la relación de afecto, ya que no todo pasa por la razón, pasa por la piel, por las emociones, por los sentimientos. En las ciudades sensibles, se pueden transmitir los sentimientos, las emociones, el amor, el deseo. ¿Cómo hacer para despertar esto nuevamente en las ciudades? Es necesario lograr que la gente se involucre en todo lo que ocurre en la ciudad, porque todos los que la habitan son parte de ella.

Se pueden tener ciudades tecnológicas, se pueden tener ciudades del primer mundo sensoriales, constructivamente, arquitectónicamente y urbanísticamente; pero, ¿dónde está el amor en esa ciudad?, ¿dónde está puesto el deseo?, ¿dónde están puestos los sentimientos?, eso es lo fundamental, porque

todo lo demás se puede conseguir. El desafío del ser humano es encontrar la nueva sensibilidad y cambiar la política porque no se debe seguir practicando la misma desde hace 50 años, ni mucho menos se puede seguir trasladándola a la ciudad. Ese es el desafío global.

Finalmente, en la actualidad se vive en una pelea, en un mundo que quieren imponer quienes hacen las políticas públicas, en la globalización, donde nadie es nadie y existe un vacío de ideas. Hay que recuperar las ciudades en toda Latinoamérica, todos los países hermanados juntos con sensibilidad y pasión. Con convencimiento, se puede lograr.



Ciudades creativas para Iberoamérica

Joan Álvarez Valencia
(España)

Para entender lo que son las ciudades creativas, es muy importante conocer su definición. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) define a las ciudades creativas como aquellas industrias que tienen en su origen la creatividad individual, las habilidades y el talento. Ciertamente, son industrias que buscan el bienestar y la creación de trabajos mediante la generación y explotación de la propiedad intelectual.

La ciudad creativa es una industria que tiene que ver con la artesanía, con las festividades, con el mundo editorial, con la pintura, con la música, con las artes escénicas, con sectores que hacen un uso intensivo de la tecnología como el diseño, la industria audiovisual, el cine, la televisión, la radio; y con actividades que están orientadas a brindar servicios: la arquitectura, la publicidad, los productos de animación digital y los videojuegos.

Las industrias creativas se han desarrollado en los últimos 20 años, particularmente, en los países desarrollados. Tienen que ver con la utilización de actividades basadas en un *copyright*, en un talento, en la creatividad individual, y con procesos de sustitución y decadencias industriales más o menos clasistas. En los países en desarrollo, básicamente, las industrias creativas tienen un factor clave: la posibilidad de la exportación.

La globalización da posibilidades mayores de exportación, porque comunica a los países con otras partes del mundo, pero también las enfrenta a una serie de dificultades. Cuando se habla de bienes culturales o bienes creativos, los obstáculos son la falta de acceso a los mercados y las prácticas oligopólicas de las empresas multinacionales, extraordinariamente importantes en este sector, y cada vez más sofisticadas.

En los últimos 20 años se ha acumulado, por así decirlo, una gran experiencia en lo que es la tipología, el desarrollo y el futuro de las ciudades creativas, misma que ha llevado a una disparidad de definiciones enriquecedoras. Lo que empezó como una definición de la industria pasó, en los años 90', a instruirse de las ciudades. Algunos autores cuando hablan de las ciudades creativas se refieren también a los municipios creativos, como Charl Landry, Richard Florida, Kent Robinson y John Hawkins.

Una ciudad o municipio con una alta densidad de industrias y actividades creativas, como la gastronomía, la moda, el folklore, las fiestas tradicionales, los audiovisuales, entre otras, es importante para poner en práctica los elementos innovadores. Este ambiente es ideal para atraer a los talentos creativos. Richard Florida acuñó, a partir de esta idea, el concepto de “clase creativa” como una serie de emprendedores, de profesionales que forman parte de ese conjunto de actividades, y que dan una distinción a la ciudad. Es en esa ciudad o municipio donde se armonizan las agendas de la creatividad y de la innovación.

Hay otras definiciones de ciudad creativa, que son más sintéticas, por ejemplo: la ciudad creativa es un sentimiento, es la que consigue contar su historia de la mejor manera posible, donde brilla la cultura como motor de la economía y como fuente de inspiración; está ligada a la economía del conocimiento y a la nueva economía de la experiencia.

¿Cuáles son factores clave para generar una ciudad creativa? ¿Cómo se consigue hacer del municipio una ciudad creativa? Richard Florida, por ejemplo, habla de las tres T. Son aquellas ciudades que ponen talento, tecnología y tolerancia al servicio de la gente que las visita; de los emprendedores, profesionales y creadores que generan nuevos proyectos en la ciudad. Charl Landry, propone las tres C: cultura, comunicación y cooperación.

Por encima de todo hay dos cosas que son extraordinariamente importantes: Una. La calidad del gobierno democrático del municipio o ciudad, es decir, que al apostar por la creatividad y por la innovación, jamás se debe olvidar lo que es la calidad del gobierno democrático que brinda servicios necesarios a todos los ciudadanos como norma básica y estrategia a largo plazo. Y dos. En ese nuevo concepto de ciudad, que implica la creatividad y la innovación, la comunicación se convierte en una de las claves del éxito. Es muy importante que exista comunicación, no sólo hacia el exterior, sino también hacia el interior.

La comunicación es, básicamente, una creación de marca que diferencia al municipio, a la ciudad, del resto de los municipios y de las ciudades, porque lo que funciona es la competitividad. Las ciudades creativas tienen que ver, en gran medida, con esa actividad creativa cultural que genera bienes exportables a todo el mundo.

En la nueva comunicación que se genera como necesidad de las ciudades creativas, se tiene que ser consciente de varias cosas. La primera, que las estrategias de comunicación no son ni públicas ni privadas, de manera que hay que pensar en una comunicación público privada.

En segundo lugar, los medios de comunicación que hoy se tienen no son convencionales. Cuando se habla de la comunicación hay que pensar en todos los medios de comunicación existentes ahora, incluso, el cine. Por ejemplo, una película produce una experiencia muy importante, muy potente de comunicación; una película comunica como muy pocos otros productos pueden hacerlo.

Otro medio de comunicación, pero digital, es el Internet; desde el uso de la televisión por Internet, hasta las redes sociales. Por este medio se pueden subir videos promocionales en YouTube, y si interesa al espectador entonces, probablemente, se obtendrá una potencia de comunicación extraordinaria.

Actualmente, ya existen algunas redes de ciudades creativas iberoamericanas muy importantes. La primera fue la red Idea, una red iberoamericana de proyectos audiovisuales que trabajó en 10 países. Uno de sus objetivos fue facilitar el renacimiento de la cinematografía y del audiovisual en Iberoamérica. Esta ha evolucionado, y desde hace dos años se ha convertido en la Red de Emprendimientos Audiovisuales Latinoamericanos (REAL). Uno de sus trabajos ha sido poner en conexión a los productores y creativos, creadores de cine y de audiovisuales, formadores de las nuevas generaciones de profesionales, y las escuelas de cine y audiovisuales. De manera que esta es una experiencia relativamente pequeña, corta, que ha dado sus frutos y se pretende desarrollar mucho mejor.

Si se trata de poner en marcha una red de ciudades creativas, desde las coordenadas geográfico-sociales y político-intelectuales, se debe adaptar la experiencia de 20 años de ese movimiento de ciudades creativas que llevó a cabo la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y de todas esas experiencias que han dado origen a diversas ciudades creativas. Hoy, según el *ranking*, la ciudad más creativa es Londres y después está Nueva York. Su experiencia debe ser adaptada a la propia manera de comprender la creatividad social, la innovación social y política, y sobre todo la innovación en la gobernanza de los municipios y las ciudades al servicio de los ciudadanos.



Tianguis de servicios públicos municipales: cumpliendo contigo en tu comunidad

María Elena Barrera Tapia
(México)

Toluca es la capital del Estado de México, y una de las 32 entidades del país. Es cabeza de la quinta metrópoli de la nación. La zona metropolitana del Valle de Toluca la componen 22 municipios, con un poco más de dos millones de habitantes.

La capital mexiquense tiene una población de 832 000 habitantes, 52 por ciento son mujeres y 48 por ciento hombres. 76 por ciento de la población se concentra en la zona urbana, mientras que 24 por ciento restante en la zona rural. El gobierno municipal tiene un ayuntamiento integrado por una presidenta municipal, tres síndicos y 16 regidores.

En 2009 se firmaron 228 compromisos ante notario, en la campaña electoral. El sustento del gobierno toluqueño proviene de la voluntad y participación de la ciudadanía, para que ayude a señalar el camino que deberá emprender la administración pública. La participación de la gente, como referente de actuación, suma las voluntades de todos y legitima con su fuerza las acciones que este gobierno desarrolla en su beneficio.

El actual gobierno municipal ha establecido cuatro ejes rectores de la política gubernamental, que comprenden servicios, programas y proyectos para atender la demanda ciudadana.

1. Toluca sana

- Cultura.
- Educación.
- Salud.
- Combate a la pobreza y marginación.
- Integración familiar.
- Juventud (creación de Instituto).
- Deporte (creación de Instituto).

2. Toluca segura

- Derechos humanos y seguridad pública (rehabilitación de módulos de seguridad).
- Tránsito y viabilidad.
- Transporte público.
- Protección civil.
- Prevención del delito.

3. Toluca emprendedora

- Desarrollo económico (ferias de empleo, apertura rápida de empresas).
- Cuidado del agua y medio ambiente (comisión de calidad ambiental de la zona metropolitana del Valle de Toluca).
- Infraestructura y desarrollo urbano (remodelación de delegaciones).

4. Toluca participativa

- Participación ciudadana (convocatorias, bando, logos).
- Transparencia en información.
- Finanzas públicas (reestructuración administrativa).
- Gestión gubernamental (rápida, amable y eficiente).

Para los toluqueños el tianguis representa una antigua tradición donde nuestros antepasados acudían a comprar los satisfactores necesarios para la vida diaria (alimentos, utensilios, ropa). El tianguis es un lugar de convivencia, de encuentro y de identidad. Por su parte, el tianguis de servicios busca ser un espacio donde la gente acuda a recibir orientación, asesoría y atención de sus demandas. Es importante lograr un gobierno cercano, amable, sensible; un gobierno que cuide la casa y que busque su desarrollo hacia fuera; que fomente la creación de políticas públicas, con la participación de los ciudadanos.

¿Por qué surge el tianguis de servicios? por la necesidad de impulsar un gobierno abierto, de contacto permanente que acerque servicios y dé respuestas inmediatas. Atrás quedan las épocas del gobierno de escritorio. El gobierno municipal debe ser de contacto diario. El tianguis también nace porque es el puente que vincula la obligación del gobierno de brindar servicios de calidad, y la necesidad de la gente de recibir una atención digna y eficiente.

Los elementos del tianguis son tres:

1. Reunión con líderes. Se escuchan las necesidades y preocupaciones de los ciudadanos, se da a conocer la obra pública programada para la comunidad y se crean acuerdos.
2. Encuentro ciudadano. Se difunden, de manera abierta, a los ciudadanos las acciones, programas y proyectos que se desarrollan en su comunidad, así como la inversión económica destinada.

3. Tianguis de servicios. Se ofrecen los servicios de manera plural e inmediata a la población en general.

¿Qué se genera? Conocer los servicios que ofrece el gobierno municipal; impulsar la participación ciudadana, que forma de manera conjunta un mejor nivel de vida para la población; transparentar el uso de recursos, logrando servicios directos, inmediatos y gratuitos; una rendición de cuentas permanente; la toma de decisión conjunta, para direccionar las acciones de gobierno en la comunidad.

¿A dónde se quiere llegar o hacia dónde ir? A extender la cobertura de servicios para los toluqueños. Mediante el eje rector Toluca participativa, se pretende que los ciudadanos se comprometan y hagan suyo el tianguis, aumentando su capacidad de gestión; a generar un diagnóstico en materia de servicios y necesidades de la población para tener una visión de prospectiva en el municipio; a crecer el número de servicios, con la colaboración de la iniciativa pública y privada. La solidaridad es el valor que se promueve en Toluca. Si más toluqueños se suman, se hará más, se logrará transformar a Toluca, que es la casa de todos.

Cada miércoles se hace este tianguis en diferentes comunidades. En dos meses se ha llegado a casi 12 000 personas, o sea, son 11 855 individuos que han hecho uso de los servicios municipales. Esto genera un contacto muy íntimo con la ciudadanía; una respuesta casi inmediata de la solicitud hecha por el ciudadano; y, también, la difusión de las acciones de gobierno que se están realizando, y la decisión de las acciones y obras que quieren de su gobierno en su comunidad.

En suma, para dar mayor confianza y credibilidad a su gobierno, el gobernador Enrique Peña Nieto inauguró la firma de compromisos ante notario público, mismos que está cumpliendo para dar igualdad de oportunidades en todas las comunidades, en todos los municipios, independientemente del color partidista. En Toluca, también se firmaron compromisos ante notario público, pero con un agregado. Se refrendaron alianzas donde se incorporaron a los grupos organizados de la sociedad, a la sociedad civil, para que de manera conjunta se trabaje en beneficio de las comunidades.



Ética política

Francisco J. Fernández Clamont
(México)

El desarrollo político de todo conglomerado social está integrado por dichos y hechos, por encuentros y desencuentros que, de manera puntual, lo orientan hacia su fin último: su propia gobernabilidad. Ésta, junto al fortalecimiento institucional, sirve como sustento al sistema imperante en determinado momento histórico de un Estado-nación.

En medio de este paradigma se debe ubicar, como columna vertebral, la ética política o, más bien, el comportamiento ético en toda actividad política, la cual recorre diversos aspectos que redundan en el poder, en la contienda por acceder a él y, de manera fundamental, en su ejercicio.

La acepción más sencilla de gobernabilidad circunscribe este concepto a aquello que cuenta con la calidad, estado o propiedad de ser gobernable, lo que significa tener la capacidad de ser gobernado. Y para que algo o alguien sea gobernado necesariamente debe existir el gobierno, que se puede definir como el conjunto de órganos a los que se les ha confiado el ejercicio del poder.

Es indiscutible que se gobierna de manera democrática o autoritaria. En el primer caso, que es al que se refiere este ensayo, la base consiste en la conformación de las condiciones para la consolidación de la gobernabilidad. Para ello es necesario que la responsabilidad recaiga en el gobierno y en la sociedad, y dentro de la primera premisa, los funcionarios públicos y los políticos profesionales tienen un papel relevante en cuanto a que son sus representantes y los ejecutores de las estrategias y acciones que de manera cotidiana se realizan.

Del buen funcionamiento de esta responsabilidad compartida emerge la gobernabilidad democrática, entendida como el equilibrio dinámico existente entre las demandas de la sociedad y la capacidad del gobierno para responder de manera satisfactoria a la mayoría de esas demandas. En este punto es en donde radica la importancia de que los funcionarios públicos y los políticos profesionales actúen respetando ciertas normas y valores, todos ellos encaminados a hacer que su función la realicen de manera transparente, oportuna, sin vicios, sin corrupción, sin preferencias personales y sin impunidad de por medio.

Pero, ¿en qué consisten estos valores?, ¿cuáles son?, ¿quién los ejerce?, ¿quién los supervisa? Estas son algunas de las interrogantes que todo integrante de algún conglomerado social está obligado a plantearse.

En México, en el periodo posrevolucionario, mientras se estaban formando y consolidando las instituciones nacionales, se acuñó una máxima que, contextualizada de manera adecuada, puede considerarse como un gran ejemplo de lo que no se debía hacer. Pero se hacía en el comportamiento de los servidores públicos y de los políticos profesionales, y, siendo estrictos, en la vida misma del ciudadano. Gonzalo N. Santos, mejor conocido como *El Alazán Tostado*, alguna vez dijo una expresión que a la fecha se considera todo un clásico del folclor y del ingenio lingüístico de la política real local: “La moral es un árbol que da moras”. Con esta frase, el político oriundo de San Luis Potosí, utiliza un juego de palabras para tergiversar la acepción de un concepto que es sujeto de su propia descalificación.

El concepto en referencia: ‘moral’ no es uno que se pueda considerar inocuo o sin importancia, y si bien es cierto que en la actualidad se circunscribe al ámbito religioso, no deja de tener su parangón con otro concepto más utilizado en las áreas de influencia secular, que es la ética.

El investigador Oscar Diego Bautista, en su texto *Ética y política: valores para un buen gobierno*, utiliza como epígrafe 14 palabras dichas hace muchos siglos por Aristóteles, mismas que conforman una frase que en la actualidad no ha perdido vigencia: “No se enseña ética para saber qué es la virtud, sino para ser virtuosos”, dijo el filósofo griego. Esta máxima ha sido puesta en práctica por el filósofo español Fernando Savater, quien ha impartido la asignatura de Ética en colegios e instituciones educativas, pero sobre todo haciéndola una muestra palpable de lo que puede ser una enseñanza de vida.

En su libro titulado *Ética para Amador*, Savater asegura que lo que le escribió a su hijo de 15 años es simplemente un conjunto de ideas y expresiones que tienen que ver con la libertad y con la confianza en sí mismo, o sea, en uno mismo. Entonces, libertad y confianza personal, según este importante pensador, son parte fundamental de la Ética, que puede usarse para transitar por la vida comportándose bajo premisas éticas.

Con gran sentido del humor, Savater alecciona a su hijo para los años por vivir, comenzando por dejarle en claro que hay cosas que se deben saber para vivir, y hay cosas que aunque se desconozcan no impiden vivir. En este saber o no saber, aprender o no aprender, juega un papel relevante la conveniencia. “En una palabra, entre todos los saberes posibles existe al menos uno imprescindible: el de que ciertas cosas nos convienen y otras no”, escribe Savater y enumera ejemplos por todos conocidos, y en ellos se puede comprobar que lo que al ser humano le conviene, lo considera, por lógica, bueno, y lo que no le conviene, lo cataloga como malo. Entonces, se procura lo primero y se evita lo segundo.

Pero la experiencia misma de vida enseña que en la práctica lo malo no lo es en su totalidad, ni lo bueno es así de tiempo completo. Es más, en ocasiones algo

puede ser las dos cosas al mismo tiempo, puede ser bueno y malo a la vez, y Savater pone como ejemplo el agua, ese líquido que en su parte bondadosa tiene la virtud de saciar o mitigar la sed de quien la consume, pero también puede provocar ahogamientos o desastres como las inundaciones o los tsunamis.

En este amplio espectro de valores, la mentira es una práctica considerada de manera genérica como mala, pero en el juego dialéctico también habrá que considerar los resultados obtenidos, y el mismo filósofo español lo explica a la perfección cuando escribe que “la mentira es algo en general malo, porque destruye la confianza en la palabra –y todos necesitamos hablar para vivir en sociedad– y enemista a las personas”.

En este punto se hace necesario traer a colación que, en 2004, Federico Reyes Heróles, en su libro *Entre las bestias y los dioses*, recordó algo que Aristóteles dijo hace más de veinte siglos. “A decir de Aristóteles, fuera de la sociedad el hombre es una bestia o un dios”. Como la transformación del ser humano en deidad conlleva a lo sobrenatural, mejor habría que ver la otra parte: su conversión en “bestia”, expresión que, para Reyes Heróles, el filósofo griego utilizó de manera metafórica con objeto de determinar que el ser humano no puede vivir sin la compañía de sus semejantes, sin su convivencia diaria y su diálogo permanente.

El mismo escritor comparte que “para Aristóteles, la sociedad es una construcción humana a la cual accedemos y que pareciera mostrarse a sí misma como la mejor forma de convivencia”. Y ahora, a más de 2 000 años, se hace indispensable reconocer que ello es cierto: lo mejor para el ser humano es vivir junto a sus iguales, compañía que se regula con lo que a partir de Juan Jacobo Rousseau se llamó contrato social, un algo que establece normas a cumplir por quienes conviven en un conglomerado humano que las ha tomado como propias.

Entonces, bajo la lógica anterior, se puede llegar a la conclusión de que la diferencia entre el ser humano y la bestia radica en que el primero vive bajo reglas que tiene que cumplir de manera obligatoria, pero, continuando con la dialéctica, voluntariamente y en pleno ejercicio de su libertad, y la segunda lo hace siguiendo su instinto y sin opciones de voluntad y libertad.

A lo largo del devenir histórico de la humanidad han existido tantos contratos sociales como conglomerados humanos ha habido, y en todos los momentos históricos determinados siempre han aparecido seres humanos que los transgreden, hecho que para el poder representa una afrenta que pone en riesgo el Estado de Derecho imperante en ese instante, por lo que obligadamente surge el lado conservador del *status quo* gubernamental.

Asimismo, habrá que reconocer que esa trasgresión y ese Estado de Derecho provocan una línea tan delgada que si no se actúa bajo una irrestricta aplicación de los valores éticos, se puede llegar a confundir de manera accidental a un actor social con un delincuente, y ambos corren el riesgo de convertirse en hombres solitarios, aislados de los demás, de la comunidad, de la sociedad: en lo que Aristóteles metafóricamente denomina “bestia”.

Además, los gobiernos enfrentan otro tipo de relegados de los beneficios de la sociedad: los pobres, por lo que siempre se hace necesario preguntar si quienes detentan y ejercen el poder cuentan con los elementos para erradicar la pobreza o, al menos, mitigarla. Elementos hasta personales, que necesariamente deben orientarse a la búsqueda del bien común, y no hay mejor bien común que la erradicación de la pobreza, que la implementación de políticas públicas orientadas a combatirlas. Además, la administración de los recursos debe orientarse a elevar la calidad de vida del ciudadano, sin maquillajes ni mentiras.

Al aparecer, el concepto 'mentira' de inmediato saca a la palestra su contraparte: la verdad. Sobre este valor Savater dice que "al que siempre dice la verdad caiga quien caiga, suele cogerle manía todo el mundo", aseveración que explica por qué existe ese adagio de que "La verdad no peca pero incomoda". O de que en ocasiones es mejor una mentira piadosa a una verdad que mata.

En una vieja película italiana, en cierto momento de la trama los miembros del Comité Central del Partido Comunista Italiano deciden no dar a conocer el deceso de su dirigente bajo el argumento de que "la verdad no siempre es revolucionaria". Pero esta forma de actuar no sólo se da en el cine, también en la literatura y, lo más importante, en la vida real. En la primera, el autor peruano Mario Vargas Llosa publicó un libro cuyo título es sintomático: *La verdad de las mentiras*, expresión para cuya comprensión no son necesarias mayores explicaciones que la misma lectura de las cinco palabras.

Resulta relevante lo que el premiado autor escribe al término de su comentario al libro *El corazón de las tinieblas*, de Joseph Conrad: "Malow, que antes de viajar al África odiaba la mentira, a su regreso no vacila en mentir a la prometida de Kurtz, a la que engaña diciéndole que las últimas palabras de éste fueron el nombre de ella, cuando en verdad exclamó: '¡Ah, el horror! ¡El horror!' " Aquí el autor se pregunta: "¿Fue una mentira piadosa para consolar a una mujer que sufría?" Y él mismo se responde: "Sí, también. Pero fue, sobre todo, la aceptación de que hay verdades tan intolerables en la vida que justifican las mentiras. Es decir, las ficciones; es decir, la literatura."

Y sobre el mismo, tema pero circunscribiéndolo a la vida real, Fernando Savater cuestiona: "¿Es mejor decirle al enfermo de cáncer incurable la verdad sobre su estado o se le debe engañar para que pase sin angustia sus últimas horas?" La respuesta, hay que aclararlo, cada ser humano la tiene en sus manos, en su conciencia, en sus virtudes, en sus valores morales y éticos, y se enmarca en toda una forma de vida. El sustento de esa forma de vida traspasa el carácter individual y llega a lo colectivo, va más allá de lo personal y llega al conglomerado social, no sólo es privada sino pública, y lo es simplemente porque "el ser humano debe ser ético en su actuar".

Independientemente del rol en que se desempeña un ser humano: padre, hijo, jefe, subalterno, legislador, funcionario público, empresario, líder social, etcétera. No sólo debe tomarse el actuar del individuo, sino también se deben valorar los preceptos, las máximas, el sustento teórico y todo lo que en Sociología

se denomina 'superestructura ideológica'. Pero la ética es un concepto al que también se le han puesto adjetivos, y uno de ellos es el de la 'política', y con él se arriba a la 'ética política'.

Ética política en donde, según afirma José Octavio Bordón en su texto "Las demandas éticas de la población en América Latina y el rol de los políticos", aparecido en la importante antología llamada *Ética y desarrollo. La relación marginada*, existen tres demandas en la materia. La primera se circunscribe al aspecto de la transparencia misma que cae dentro de la "ética de los profesionales de la política". La segunda contiene a la equidad y la justicia, que se ubican en la "ética de las políticas públicas, de la parte teórica". Y la tercera es la que ve hacia el futuro, con sentido de inclusión y que forma parte de la Ética de la Política, así, con mayúscula inicial.

Y estas tres demandas, sumadas a los conceptos emitidos por Fernando Savater, entre los que sobresalen la libertad y la confianza, sirven de marco para el paradigma de la urgencia que se vive hoy en día de redimensionar el actuar de los políticos y de los funcionarios públicos, ya que con ello se dignificará su trabajo y se revalorará una vez más el concepto "Política", y los dos aspectos son fundamentales para recuperar la confianza colectiva hacia las instituciones gubernamentales, políticas y administrativas, y, principalmente, hacia el trabajo individual y de grupo de ese estrato social que está conformado por la clase política. Y todo ello, simplemente, se hará realidad actuando bajo las premisas de la ética política.



Acercando el Estado al ciudadano. Alcaldías y Centros de Atención Ciudadana en Uruguay

Rosario Revello Rodríguez
(Uruguay)

En Uruguay comenzó una política de acercamiento del Estado al ciudadano mediante múltiples vías. Una de las más importantes es que en Uruguay ya habrá un tercer nivel de gobierno, de gobierno electo, en la figura de los municipios. Eso merece una consideración especial, porque realmente todavía no han asumido, no han sido electos y es todo un desafío que se abre de aquí al futuro multidimensional.

Pero antes de eso y durante todo el gobierno anterior, lo que sí se experimentó es un programa de atención al ciudadano que el presidente siempre mencionaba como un proyecto de acercar o devolver a los ciudadanos de los poblados más alejados del interior, por el que siempre tenía preocupación, algunos servicios básicos que, justamente, al no tener municipios ni servicios descentralizados tenían que viajar a las capitales departamentales o a Montevideo para poder tenerlos.

Aquí se juntan dos programas que luego se verá cómo confluyen: la desconcentración de funciones tanto nacionales como departamentales (que es el único universo nacional existente hasta el momento en el Uruguay) con estos centros de atención al ciudadano que también existen ya.

La Ley de Descentralización y Participación Ciudadana se sancionó en septiembre de 2009, pero luego tuvo algunas modificaciones, por lo cual recién entró en vigencia. La iniciativa está enmarcada de toda esta reforma o transformación democrática del Estado que tiene por finalidad la descentralización, sobre todo al interior del país, y el aumento de poder, concretado a través de la creación de un tercer nivel de gobierno, propiamente municipal o local. Esto estaba previsto en la Constitución de 1996 y nunca se había implementado.

La novedad la trajo constitucionalmente el año '96, pero hace 15 años no había voluntad política aún para poder establecer autoridades locales y transferir cometidos, poderes y recursos a esas autoridades.

Quien ha estado en el Congreso de Montevideo sabe que Uruguay es un país muy pequeño, pero esto no es justificación para que no tenga municipios, y el tema es que tiene una cultura muy centralista, tanto de la capital departamental hacia el resto del país como de la capital nacional, o de las capitales departamentales, si en realidad configuran un nivel intermedio regional de gobierno, que atienden a todas las poblaciones ubicadas dentro de su jurisdicción, y son regiones muy grandes.

Este proceso nuevo de municipalización cuenta como todos los procesos de cambio y de transferencia de poder con una gran resistencia, digamos más explícita o menos explícita. Las noticias en el mundo dicen: Uruguay aprueba la ley que se crea en las primeras entidades municipales; esta ley cambiará la base política del país en una medida importante, se democratizará y aproximará más al ciudadano.

El objetivo es acercar al ciudadano al poder público. Antes lo municipal no tenía protagonismo en la vida del país, ahora lo tendrá; es un salto a una envergadura en la democratización uruguaya, especialmente importante para poblaciones pequeñas del interior del país. La ley establece que será la alcaldía de los municipios lo más importantes de cada departamento, mientras que la capital también se dividirá en ocho alcaldías que se corresponden con distintos distritos de la ciudad. Esto es realmente una novedad. Montevideo está dividido actualmente en 18 zonas; tenía centros comunales y ellos se encargaban de cada uno de los barrios o zonas de la ciudad, a falta de un nivel municipal en el país.

Actualmente, el decreto de la ciudad de Montevideo que en realidad se enmarca en esta ley, debería quizás, a futuro, tener un estatuto diferente porque es la capital del país, y es una realidad distinta a las poblaciones del interior. Hoy se han juntado las zonas, y la propuesta de Montevideo es dividir su territorio en ocho alcaldías selectas. Uno de los departamentos limítrofes tiene 29 juntas locales y se transformarán en 29 municipios electos. Es un gran desafío.

Otros departamentos, sin embargo, cumplieron con el mínimo legal. La ley establece un régimen por primera vez perceptivo y uniforme de municipalización en el país, pero no lo municipaliza en su totalidad, sino que se afilia a lo que algunos expertos denominan 'picado de viruela', que es tener algunos municipios en unas poblaciones (no en todas), es decir, se está hablando de un proceso gradual y el mínimo que establece es que en cada departamento haya como mínimo dos alcaldías electas.

Lo anterior, es una medida de convicción del gobierno pasado y de este gobierno que la continúa, no es un clamor popular. La gente no salió a la calle a decir que querían alcaldes y municipios. Nada de eso. El cambio cultural tiene que ir de una manera gradual, hasta que se puedan advertir los beneficios que es tener un gobierno de proximidad y cercano a la ciudadanía. Tendría que probarse que eso es mejor, para que luego puedan tener los respaldos sociales y no solamente los políticos de la dirigencia. También, el órgano no es un órgano unipersonal, eso también proviene de una cultura uruguaya de colegiado, de los órganos plurales. Es muy difícil que se acepte dentro de la cultura uruguaya.

El país se encuentra en la transición institucional. Hay mucho trabajo por hacer. Este proyecto nació con el segundo nivel de gobierno, siempre en concordancia y consensuado con el comercio de intendentes, intendentes departamentales, que es el nivel existente actualmente, del que van a depender los municipios. Ésta no es la idea del municipio europeo o de algunos países latinoamericanos, sino de autonomía absoluta, de autonomía financiera. No se está hablando de un nivel de gobierno que es todavía ciertamente dependiente del segundo, es mucho más: recursos humanos, el presupuesto de recursos financieros, legitimidad. Por lo tanto, ese es el escalón del cual se va partir para poder tener luego una transferencia de poder más importante y una autonomía de recursos que sin la cual la descentralización puede quedar sólo en papeles escritos.

Este proyecto es para contribuir en el proceso de descentralización a través de un régimen general y perceptivo de centralización local con órganos de base lectiva, con cometidos sustantivos que aún no están absolutamente definidos, un grado de autonomía significativo, poderes jurídicos acordes y vías de financiamiento adecuadas que promuevan la participación ciudadana., de acorde con la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana.

La agenda que se ha planteado el gobierno es de un régimen de descentralización integrada como sinónimo de un gobierno multinivel que articulé competencias y recursos en los tres niveles: el nacional, el departamental y el local. El camino hacia esto puede ser largo, corto o espinoso, y todavía no está culminado. Actualmente está aprobada la norma. Al respecto, hay que aprender de todos los países que ya han transitado estos caminos para no cometer los mismos errores, y aprender de las lecciones exitosas. Este camino de multinivel, requiere propuestas y acuerdos políticos para implementar una cooperación flexible entre los distintos niveles. Hay mucho debate acerca de eso porque no hay una gran descentralización todavía del primero al segundo de los niveles. Parece difícil imaginar qué competencias sustantivas y recursos se van a trasladar al tercero.

¿Cómo iniciar con verdaderas políticas territoriales de gobierno y superar el corte sectorial y vertical de las tradicionales? Tradicionalmente, Uruguay, como centralista, ha tenido una visión de desarrollo sectorial y vertical, que el desarrollo del centro, y hay muy poco concepto de lo territorial aún de la territorialización de las políticas nacionales.

Competencias que son nacionales pero que se llevan a cabo, se ejecutan en el territorio con acuerdo de los gobiernos departamentales; eso es una novedad que también se suma a este proyecto de centralización. Todo lo que queda por hacer es muchísimo; la selección de las primeras materias a compartir requiere de respaldos políticos, técnicos y sociales.

Evidentemente, hay que construirlos y atender las singularidades, considerando que cada localidad no es exactamente lo mismo, ni idéntica a la otra. Bueno, nosotros entendemos que es posible avanzar, hay una ley, un reglamento territorial que asigna expresamente competencias en los tres niveles de gobierno, incluso aún antes de aprobado el tercero, y que otorga jerarquías de

planificación distintas sobre el territorio. También es posible pensar en transferir políticas referentes a la salud, atención primaria, de higiene ambiental, etcétera. Se está pensando, también, en una transferencia gradual de competencias para trabajar en el sistema de ensayo y error.

¿Cómo evitar en el Uruguay que la discusión sobre el dinero y la financiación y los recursos, paralice todo el proceso? Este proceso se inició en un periodo bastante esplendoroso, desde el punto de vista económico para el país, y no es una descentralización destinada a trasladar carga fiscal a los niveles locales, sino que es un proceso iniciado con convicción política de democratización. La ley prevé un fondo inicial de incentivo para los municipios, para los primeros seis meses en que toda la mecánica presupuestal no está todavía decidida en el país. Pero, evidentemente, el proceso de asignación de recursos tiene que ir de la mano de la afinación de competencias y funciones.

Hay que fortalecer y crear territorios de gobiernos, y también, no descartar los territorios de gobernanza, que son escalas dentro de nuestro país, que no se asimilan a los límites político-administrativos, pueden ser regionales de varios municipios, o de varios departamentos. Entonces, la escala del desarrollo tiene geometría variable y, por lo tanto, no hay dedicación exclusiva a la parte política administrativa, sino que también existen agencias de desarrollo regional que son flexibles en sus iniciativas, microrregiones y regiones, y que no coinciden con estas fronteras.

Una preocupación grande es, como siempre, el fortalecimiento institucional previo a la descentralización, aunque se ha trabajado el fortalecimiento institucional durante el periodo anterior del departamental, del nivel segundo, y todavía queda muchísimo por hacer. Ahora que se viene el tercer nivel, hay una necesidad de fortalecimiento institucional multinivel. Para asumir que va haber municipios, tiene que darse un cambio, un reformateo absoluto del gobierno nacional, del gobierno departamental y, obviamente, un fortalecimiento de los emergentes municipios.

Para ello, se ha pensado en la descentralización como instrumento de desarrollo, aliada estratégica de las políticas de desarrollo. La descentralización provoca la planificación estratégica del desarrollo territorial y la descentralización como instrumento de democracia política. Es así que se debe ir hacia gobiernos conductores y agentes de desarrollo; hacia gobiernos modernos, flexibles y eficientes, con participación y acercamiento al ciudadano; hacia gobiernos democráticos y comprometidos.

Las cualidades de esta política de centralizaciones son: que es territorial, sistémica, gradual, inteligente y de largo plazo, atiende específicamente a cada territorio; considera los múltiples aspectos, actores y niveles; se desarrolla gradualmente, surge de la experiencia y se retroalimenta con esta, a largo plazo.

Los Centros de Atención Ciudadana, son predios instalados en algunas poblaciones lejanas del país. Tienen el objetivo de mejorar la atención de

la administración pública, democratizar el acceso a los servicios, apoyar la descentralización política y territorial, desarrollar mecanismos de medición de desempeño, revalorizar la imagen del Estado y dignificar al funcionario público. La comunidad participa en esto, con encuestas. ¿Qué servicios se prestan ahí?, servicios de las intendencias pero, básicamente, se prestan servicios nacionales, de los ministerios.

Estos son algunos ejemplos de administración central, que se llevan a los centros de esos pequeños poblados: el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Cultura, Ministerio del Interior (expide la cédula de identidad), el Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Industria, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Correo (muy importante porque es una red de cobros y pagos), ANTEL (compañía telefónica; también de ahí se pueden sacar cobro, duplicado de las facturas, servicios de todo tipo), UTE (empresa de energía), el banco de seguros, el banco de previsión social, el banco hipotecario, etcétera.

Hay una gran inversión en la capacitación de las personas que atienden estos centros. El personal está seguro de lo que hace tratando de solucionar el problema del ciudadano. Esto es muy importante para el pueblo. Ha ayudado mucho.

En resumen, el gran desafío, además de la municipalización del país, es integrar esta política de Centros de Atención, donde ya los ciudadanos del interior tienen una cierta percepción de lo que implica el acercamiento del Estado y sus servicios, con la figura política y el equivalente del municipio.



Participación ciudadana desde la acción de los gobiernos locales

Claudio Sule Fernández
(Chile)

En Chile se instaló, por primera vez, el modelo neoliberal, con todas las condiciones que implica la ortodoxia neoliberal, pero eso trajo, como consecuencia, una profundización en el quiebre entre la comunidad y la política. Después de 16 años de dictadura en Chile se establece este modelo que tiene cosas buenas y también malas. El modelo neoliberal ha creado individuos egoístas, no solidarios, que no viven en una comunidad, sino que tienen un desarrollo individual. El nivel central del Estado empezó a desaparecerse a la gente, se concentró en vender las empresas estatales y en impulsar a las empresas particulares, y la gente comenzó a exigirle más a sus gobiernos cercanos: a los municipios.

La ciudadanía se acercó a los municipios para pedir ayuda, para exigir la solución de sus problemas porque se le desapareció el otro Estado, el central, con la salud y la educación pública, entre otros aspectos. Y reapareció localmente en la figura del municipio, dándole nuevas responsabilidades para hacer gobierno e impulsar el desarrollo económico y social.

Para solucionar problemas de pobreza, drogadicción y delincuencia, es importante cambiar la mentalidad y empezar a gestionar de una manera distinta. Los gobiernos locales deben asumir un rol proactivo del cambio, no pueden quedarse esperando al gobierno federal para que éste venga a solucionar sus problemas sino que tienen que ir más agresivamente de abajo hacia arriba, poniendo condiciones, planificando con participación ciudadana incluyente para la acción legítima y pertinente, y perfeccionando la gestión haciéndola eficaz, solidaria y eficiente. Debe existir el diálogo con la ciudadanía y con los municipios cercanos; hay que anular las relaciones de competencia y trabajar conjuntamente.

Trabajar juntos, con un enfoque territorial, marcando un hito territorial que permita construir un lenguaje para conversarlo dentro y fuera del municipio, da un mejor control de las actividades municipales desde los distintos niveles territoriales, es decir, nivel barrio, que cuenta con la localidad rural; niveles sectores, que suman a varios barrios; o niveles comunales, que incluyen a varios

sectores. Tres niveles distintos en donde se impulsa la inclusión social, es decir, incluir a la gente en la toma de decisiones y en la construcción de la sociedad que se desea construir.

Mediante la inclusión social surge la participación ciudadana, misma que sirve para democratizar a la sociedad; eso significa que a mayor participación hay más democracia. Actualmente, se ha perdido la democracia en el modelo económico establecido. La gente no identifica a sus políticos ni qué es lo que representan. Se ve a los políticos como los que dirigen, conducen, y son los amos y señores de los diferentes feudos o parcelas territoriales. La participación ciudadana trae consigo democracia participativa, presupuestos participativos, planificación, asambleas de barrio, y a los representantes, entre otros.

Democratizar significa lograr que la gente participe, que se exprese y que externé sus prioridades, desde los niveles más básicos territoriales: desde el barrio, desde el plan de barrio, desde la asamblea de barrio, desde los comités vecinales. La participación será con respecto a la seguridad ciudadana, a la salud, a la educación, al medio ambiente, entre otros aspectos.

Entonces, la democratización es muy importante, pero la planificación también lo es. Hacer un buen plan estratégico, un buen plan con participación de la comunidad, empoderando a la comunidad, es fundamental para lograr darle seguimiento a las actividades y proyectos del municipio. Así, cuando lleguen las nuevas autoridades municipales (sean de cualquier partido político) tendrán que acatar lo acordado anteriormente, porque tanto autoridades como ciudadanía participaron en la planeación de los trabajos.

Los planes y proyectos elaborados con la colaboración de la comunidad deben tener legitimidad, eficiencia y pertinencia para ser desarrollados, sin parar, pase lo que pase. Cuando se hacen planes de esta naturaleza, con participación ciudadana, los funcionarios municipales también participan y se dan cuenta de lo que la comunidad quiere. Se genera un lenguaje común. Entonces, al haber un lenguaje común se crean instrumentos de gestión integrada. Se acaba eso de que el secretario de planificación, el secretario de salud o el secretario de educación, anden haciendo cosas distintas. Al haber un solo plan hay un solo lenguaje común y todos tienen que aportar para eso; el que no aporta va quedando fuera de la vera del camino.

Integrar a todos no es una tarea fácil. A veces existen rencillas diversas entre la gente, odios internos en el municipio. Impulsar el diálogo se logra mediante la creación de una mesa de coordinación del manejo de la información para saber cómo manejar información en el departamento de salud o en el de educación, por ejemplo. Es conveniente reunir a personas de diferentes direcciones que puedan contribuir a crear la base de información; redistribuir el poder y establecer un lenguaje de gestión integrada.

Cuando se empodera a la gente, la suma de poderes es mayor; la persona que administra la suma de poderes es el alcalde, quien también gana poder. La gente

controla lo que se está haciendo porque hay acuerdos tomados, por escrito, de lo que se va hacer. Al existir el instrumento escrito, la gente deja de perseguir al político, sólo le interesa que el acuerdo se cumpla. Con esto se genera un control social.

Para unir a los municipios que se encuentran en la región se puede crear un Sistema de Información Georeferenciado (SIG), con el que cuente cada uno de ellos para poder unificar la información que manejan los alcaldes y, por lo tanto, tomar decisiones coherentes.

La ciudadanía siempre está capacitada para participar en la planeación municipal, aunque a veces se dude. Se capacita frecuentemente cuando emprende alguna acción: asistir a las asambleas de barrio (que son una verdadera escuela de capacitación), sentarse a conversar de sus problemas, escuchar a la gente, observar, reunirse con sus vecinos, vivir diversas experiencias, etc.

En suma, la participación ciudadana rompe con el centralismo, con la figura individualista del alcalde. Hace surgir una descentralización sana, con contenidos, eficiente, pertinente, legítima. El alcalde no se manda solo y cuenta con un equipo de personas que ayudan a enfrentar los problemas de pobreza, de generación de empleo, de droga y delincuencia, entre otros. Estas acciones crean una sociedad inclusiva, en donde quedan involucrados tanto el gobierno local como la población.



Colaboración sociedad civil y gobierno local para el diseño e implementación de una política de género: el caso de Tlaxcoapan, Hidalgo

Francisco Morales Camarena
(México)

En México, como en otros países, la relación sociedad civil y gobierno es de colaboración y de divergencia. La sociedad civil es considerada fuente de legitimidad y estabilidad para el gobierno o, también, fuente de resistencia contra la arbitrariedad, opresión y arrogancia del poder del gobierno. El desarrollo de la sociedad civil, en ocasiones, se identifica como un crecimiento espontáneo e independiente del gobierno, en otras, como dependiente de la estructura legal y el soporte fiscal del gobierno. También, la sociedad civil es descrita tanto por su colaboración con el gobierno como por sustituir las fallas del mismo.¹

En la actualidad, cada vez más la sociedad civil adquiere un papel central en los asuntos de gobierno y en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Esta colaboración de las organizaciones sociales permite tener un gobierno más representativo y eficiente, que fortalece la vida democrática de las instituciones públicas. Las principales aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas son: ²

1. Ser fuentes de información; están más cerca de los problemas y de las necesidades en las comunidades.
2. Aumentar la conciencia y las virtudes cívicas de las y los ciudadanos, para deliberar sobre los asuntos públicos.
3. Facilitar la articulación de las demandas sociales.
4. Constituirse en gestores de proyectos, para complementar o suplir deficiencias del gobierno.
5. Vigilar y pedir cuentas al gobierno, lo que obliga a la burocracia a realizar su trabajo con mayor eficiencia y transparencia.

¹ Rosenblum, Nancy L. y Robert C. Post, *Civil society and government*, Princeton, NY, Princeton University, 2002.

² Morales Camarena, Francisco J., "Sociedad civil y gobierno en México", en *revista Este país, tendencias y opiniones*. Núm. 148. Julio, 2003.

El tema de la equidad de género es una oportunidad para promover la colaboración entre la sociedad civil y los gobiernos locales:

- a) el municipio es un espacio donde las leyes nacionales y los instrumentos internacionales, en materia de derechos de las mujeres, pocas veces se traducen en la práctica de la vida cotidiana;
- b) un amplio segmento de las administraciones públicas municipales carecen de personal especializado, de una sólida infraestructura administrativa y recursos financieros para implementar una política de género; y,
- c) se requiere sensibilizar y capacitar tanto a las autoridades como a las comunidades, en materia de género.

En este contexto, existen diversas organizaciones de la sociedad civil con experiencia, comprometidas y calificadas para asumir el reto de incidir en las políticas públicas locales, a fin de posicionar el tema de la perspectiva de género en la gestión y en las políticas de los gobiernos. Con ello, estas organizaciones sociales pueden ser un agente promotor, acompañante y detonador de procesos sociales e institucionales para la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, y en el ejercicio de los derechos de las mujeres.

El camino para incidir en la construcción de una política pública de género, en el Municipio de Tlaxcoapan, Hidalgo³

Equidad Social y Transparencia A. C.⁴ (Enclave) participó en el Programa de Conversión Social 2009 del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), en la convocatoria de Fortalecimiento de la Equidad de Género, con el proyecto: *Diseño y ejecución de políticas públicas de género en municipios, el caso de Tlaxcoapan, Hidalgo*. Este proyecto duró siete meses de trabajo, y en él participaron el gobierno municipal y la comunidad de Tlaxcoapan. El propósito general del proyecto fue contribuir a fortalecer las capacidades institucionales del gobierno municipal e incidir en el diseño de una política pública de género en Tlaxcoapan, mediante elementos conceptuales, metodológicos y herramientas prácticas.

La metodología utilizada fue de participación, por lo que los procesos y las acciones se fueron ejecutando tomando en cuenta las necesidades, opiniones y sugerencias de los actores locales. En este proceso de construcción colectiva, mediante talleres, entrevistas y reuniones de trabajo, siempre se tuvo la disposición y una permanente reflexión con las autoridades del municipio, para definir objetivos específicos, unificar conceptos y establecer estrategias de acción que permitieran desarrollar el proyecto, y responder a las expectativas y a las circunstancias del municipio.

³ Este es un resumen del caso. Ver contenido completo en Paniagua Saavedra, Daisy y Francisco Morales Camarena, *Diseño y ejecución de políticas públicas de género en municipios: el caso de Tlaxcoapan, Hidalgo*, México, D.F., Indesol-Enclave A C., Gobierno de Tlaxcoapan, 2010.

⁴ Enclave es una Asociación Civil sin fines de lucro, que busca contribuir al desarrollo de alternativas sociales con el propósito de promover una cultura democrática en materia de: equidad, desarrollo sustentable, asistencia social, democracia participativa y transparencia.

El proyecto consideró cuatro grandes pasos:

1. Elaboración de un diagnóstico participativo con el gobierno municipal y la comunidad, sobre la situación actual de equidad de género.
2. Sensibilización y capacitación de las y los servidores públicos, por medio de talleres y diálogos continuos con los actores clave del gobierno municipal.
3. Diseño de la política de equidad de género, en el Municipio de Tlaxcoapan.
4. Elaboración de la política de equidad de género, en el Municipio de Tlaxcoapan.

Diagnóstico

La preparación del diagnóstico de la situación en la que viven las mujeres de Tlaxcoapan, se realizó con:

- La recopilación y análisis de información documental y estadística.
- La sistematización de los resultados de un taller de autodiagnóstico, con mujeres del municipio.
- La obtención de información por medio de entrevistas, conversaciones y talleres realizados con funcionarias y funcionarios del municipio.

Ante la falta de estadísticas desagregadas por sexo y la variabilidad en la actualización de los datos oficiales, el autodiagnóstico fue una fuente valiosa para captar las necesidades, inquietudes, y propuestas de las mujeres. El diagnóstico sobre la situación del municipio, en materia de equidad de género, es una herramienta que sirve para identificar el estado que guarda la aplicación de los derechos humanos de las mujeres, y se constituye como una estrategia para hacer visibles las situaciones de discriminación que viven las mujeres y los hombres.

Los talleres de sensibilización permitieron obtener información valiosa que no se encuentra en fuentes secundarias: pensamientos, sentimientos e información de las personas participantes.

En su diseño, se consideró una revisión general del marco jurídico que sustenta el ejercicio de derechos de las mujeres y la perspectiva de género; se analizaron también los programas e instituciones relacionados con la atención a las mujeres y, posteriormente, los datos específicos sobre la situación de las mujeres y los hombres.

En Tlaxcoapan, como en la mayor parte del territorio mexicano, las mujeres se encuentran en una situación de desventaja, y muchos de sus derechos humanos no son ejercidos de manera plena.

Las principales problemáticas identificadas son:

- Discriminación y violencia contra las mujeres; sin refugios y organizaciones públicas, privadas o sociales de apoyo.
- Desigualdad en los ingresos, propiedad de la tierra y falta de oportunidades económicas.
- Acciones asistenciales hacia las mujeres.
- Prácticas culturales tradicionales, en detrimento de la equidad de género.
- Déficit jurídico, institucional y administrativo en materia de género.

La sensibilización y capacitación

El proceso de sensibilización y capacitación en materia de género se fue realizando durante el desarrollo del proyecto, con la interlocución cotidiana de las y los servidores públicos del municipio, quienes participaron en los talleres de:

- Sensibilización. La perspectiva de género en nuestro municipio.
- Armonización del bando de policía y gobierno, en materia de derechos humanos de las mujeres⁵.
- Política pública con perspectiva de género, en el Municipio de Tlaxcoapan.

Durante este camino, se identifica la falta de información de las desigualdades de género por parte de las y los servidores públicos, el desconocimiento de los conceptos básicos en materia de género, las resistencias al cambio y el peso de una cultura tradicional. De hecho, hay cierto recelo al tocar el tema e incluso, algunos servidores públicos manifestaron su preocupación porque se afecte la institución familiar. Sin embargo, se observaron avances en la actitud de los participantes, de un taller a otro. El tema de género dejó de ser sólo un asunto de mujeres, para convertirse en un problema público del municipio. Así, se fue construyendo el consenso en torno a la relevancia de contar con una política de equidad de género en Tlaxcoapan.

El diseño de la política

Una vez definido el problema de la desigualdad entre las mujeres y los hombres del municipio, se realizó el análisis de las posibles alternativas de la política a efectuar, dando como resultado un pre-diseño de la política de equidad de género, con tres grandes estrategias:

- Armonización jurídico-institucional, en materia de derechos humanos de las mujeres.
- Transversalización de la perspectiva de género.
- Políticas públicas municipales para la igualdad de oportunidades.

Estrategia 1: Armonización jurídico- institucional en materia de derechos humanos de las mujeres

⁵ Impartido por el Instituto Hidalguense de las Mujeres.

Tiene como objetivo que el Municipio de Tlaxcoapan cuente con una normatividad local en materia de género, así como los espacios institucionales para alcanzar los acuerdos políticos que permitan la elaboración de las políticas públicas de género, y la inclusión de la equidad de género en las políticas de desarrollo del municipio.

Acciones:

- a. Actualización del bando de policía y gobierno, y de los reglamentos municipales, con los instrumentos internacionales, la legislación nacional y la del estado de Hidalgo, en materia de derechos de las mujeres y de equidad de género. Inclusión de la perspectiva de género y de un lenguaje incluyente.
- b. Creación de la Comisión de equidad de género del H. Ayuntamiento de Tlaxcoapan, que facilite la construcción de consensos y la incorporación del enfoque de género en la conducción y el liderazgo político de este municipio.
- c. Instauración del Subcomité de equidad de género y mujeres en el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) de Tlaxcoapan, a fin de incluir la temática en la planeación y en las políticas para el desarrollo social y la competitividad local.

Estrategia 2: Transversalización de la perspectiva de género

Su objetivo es fortalecer las capacidades institucionales y del personal de la administración pública municipal, a fin de promover la transversalidad de la perspectiva de género en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas del municipio de Tlaxcoapan.

Acciones:

- a. Creación de la Instancia Municipal de la Mujer, con las siguientes funciones estratégicas:
 - Transversalidad de la perspectiva de género (políticas, programas y proyectos).
 - Atención psicológica.
 - Atención legal.
 - Fomento del desarrollo económico y trabajo.
 - Capacitación y fortalecimiento institucional de la administración pública municipal en materia de equidad de género.
 - Promoción de una cultura de la equidad de género.
- b. Integración de la red de enlaces de género de las distintas unidades administrativas del gobierno municipal.

Estrategia 3: Políticas públicas municipales para la igualdad de oportunidades (acciones afirmativas)

Cumple el objetivo de contribuir a eliminar las brechas de desigualdad entre las mujeres y los hombres del municipio, mediante la aplicación de medidas compensatorias hacia las mujeres, con la finalidad de superar las desventajas sociales y económicas que les afectan; erradicar las situaciones de discriminación y de violencia en contra de la mujer.

Acciones:

- a. Promover la erradicación de la violencia de género, por medio de la educación familiar y la cultura; impulsar un estilo de vida a favor del respeto, el cuidado mutuo, la equidad y la comunicación.
- b. Desarrollar un esquema integral de atención a las mujeres, que tenga como prioridad el cuidado de la salud en todos sus aspectos.
- c. Impulsar oportunidades de empleo y desarrollo de proyectos productivos para las mujeres; así como fomentar la creación de asociaciones de mujeres para acceder a fuentes de financiamiento y a programas federales, estatales y municipales.
- d. Construir una cultura ciudadana por la equidad de género; fomentar la creación de organizaciones de mujeres, e incentivar la participación de las mujeres en los asuntos públicos del municipio.

El último taller con funcionarias y funcionarios municipales se reflexionó en torno a este esquema de política de género y su posible aplicación. Este evento arrojó todavía nuevas inquietudes y aportó nuevos elementos al proceso. Las personas asistentes al taller realizaron diversas contribuciones al esquema de política propuesto. Estas observaciones fueron retomadas e incluidas en una versión final; de tal forma que hoy se cuenta con una política pública de equidad de género validada y apropiada por el gobierno municipal.

Los resultados de la colaboración sociedad civil y gobierno local

Obstáculos:

1. A pesar de la voluntad política del gobierno municipal, sigue existiendo cierta resistencia por parte de algunos servidores públicos por incorporar la perspectiva de género, debido a diversas razones socioculturales y/o por desinterés en el tema.
2. La administración pública municipal no cuenta con los recursos humanos y materiales necesarios suficientes para la implementación de la política de equidad de género.
3. En el municipio se carece de información estadística desagregada por sexo, y la gestión pública municipal se ha realizado sin una perspectiva de género.

4. No hay organizaciones civiles promotoras de la causa de la equidad de género, ni tampoco de mujeres que trabajen en beneficio de su género, en el municipio.
5. La participación de las mujeres en espacios públicos es limitada por los propios roles de género, los cuales impiden que las mujeres “dejen” las tareas domésticas. Esto les imposibilita tener tiempo para la participación social, desarrollo y esparcimiento.
6. En Tlaxcoapan no se ha impulsado una política de sensibilización en el tema de equidad de género hacia la población en general.

Logros:

1. El gobierno municipal tiene un panorama general de la problemática de inequidad de género en su municipio, y cuenta con un diseño de política de equidad de género que dé soluciones.
2. El municipio dispone de un diagnóstico preliminar de la situación de equidad de género; instrumento que permite visualizar, analizar y jerarquizar los principales problemas, necesidades y prioridades del municipio, en esta materia.
3. El taller de autodiagnóstico impulsó en las mujeres participantes el interés por conocerse, empoderarse y exigir sus derechos; además de participar activa y socialmente en la construcción de alternativas que den solución a los problemas de la comunidad⁶.
4. Se ha iniciado un proceso de sensibilización de las y los servidores públicos quienes, con el avance del proyecto, fueron manifestado una apertura y aceptación mucho mayor al tema. Sin embargo, todavía sigue siendo necesario impulsar su multiplicación y, a mediano plazo, transitar hacia una capacitación más profunda.
5. La elaboración del proyecto ha permitido afianzar los vínculos entre el gobierno municipal y el Instituto Hidalguense de las Mujeres; de esta relación es necesario construir una alianza estratégica para la implementación de la política de género en Tlaxcoapan.
6. Una enseñanza fundamental para los miembros de la administración pública municipal es tener claro que la implementación de una política pública de género debe ir acompañada de políticas de empoderamiento de las mujeres en el territorio.
7. Se visualiza una disposición gubernamental a la innovación, a la modernización y al cambio. El propio gobierno se reconoce en medio de una transición y manifiesta su compromiso por promover la inclusión de la perspectiva de género en sus políticas públicas.

⁶ En necesario dar seguimiento a este proceso que corre el riesgo de truncarse si se pierde contacto con las mujeres.

La incidencia en la política pública es ejercer un poder de persuasión e influir en el proceso de la hechura de las políticas públicas, en donde intervienen distintos actores institucionales y no gubernamentales; sin embargo, la decisión final de la política pública, en la que se pretende influir, es una prerrogativa de los tomadores de las decisiones oficiales.⁷

En gran medida, los logros del proyecto en el Municipio de Tlaxcoapan están relacionados con el respaldo y la voluntad política del presidente municipal y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) municipal de Tlaxcoapan, cuyo titular, responsablemente, asumió la tarea de impulsar la incorporación de la perspectiva de género en el municipio. Otras instancias gubernamentales que respaldaron las acciones del proyecto municipal fueron el Instituto Hidalguense de las Mujeres y el Instituto Nacional de Desarrollo Social.

La tarea de cabildeo para incidir en el diseño e implementación de una política de equidad de género en Tlaxcoapan, ha sido una labor permanente que inició desde el planteamiento del proyecto referido hasta su culminación, siempre respetuosas(os) de sus tiempos, opiniones, funciones, responsabilidades, autonomía y poder de decisión.

Los resultados de la colaboración del gobierno local y la sociedad civil, son:

- El tema de la equidad de género se posicionó en la agenda del gobierno municipal; está presente en el cabildo y en la administración pública municipal.
- Se realizó el análisis y la definición del problema público, de la desigualdad entre las mujeres y los hombres del municipio.
- Se diseñó la política de equidad de género en el municipio de Tlaxcoapan.
- Por acuerdo del cabildo, se creó y equipó la Instancia Municipal para el Desarrollo de las Mujeres de Tlaxcoapan.
- El municipio está trabajando para adecuar el bando de policía y gobierno a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, así como la incorporación de un lenguaje incluyente.

En conclusión, el gobierno municipal de Tlaxcoapan y Enclave A. C., están convencidos de continuar en colaboración. Los une la convicción de trabajar por una gestión de gobiernos locales que asuman a la equidad de género como un imperativo social, legal y ético; como una condición de la democracia, la inclusión y la equidad social.

⁷ Anderson, James E., *Public policymaking*, 5a. ed., Houghton Mifflin Company, New York, 2003, p. 57.



Municipio promotor de la equidad de género: un instrumento para el autodiagnóstico

Alejandra Massolo
(México)

La Agencia de las Naciones Unidas para la Investigación y Capacitación de las Mujeres (INSTRO) opera una herramienta denominada Autodiagnóstico del Municipio Promotor de la Equidad de Género, resultado del proyecto de Fortalecimiento de la Gobernabilidad con Enfoque de Género y la Participación Política de la Mujeres en el Ámbito Local, que durante tres años INSTRO aplicó.

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Local de México (INAFED), que pertenece a la Secretaría de Gobernación, propuso elaborar una versión, con una adaptación a la propuesta de autodiagnóstico del municipio promotor de la equidad de género. INSTRO se interesó en la propuesta del INAFED y, por primera vez en México, una institución del gobierno federal relacionada o dedicada a asuntos municipales, reconoce e incorpora un indicador denominado Municipio Promotor de la Equidad de Género. Este es un avance que debe ser reconocido, en el sentido de que ya hay una aceptación oficial de que una de las competencias, responsabilidades y funciones actuales del gobierno local es la promoción de la equidad de género.

Esta incorporación del indicador equidad de género, no implica que el INAFED haya desarrollado o impulsado un estrategia explícita, definida, sostenida, de apoyo y de promoción del municipio promotor de la equidad de género, pero se debe reconocer el paso adelante ubicado a la altura de las nuevas competencias y el novedoso papel que tienen que desempeñar los gobiernos locales en los países latinoamericanos. La propuesta del INAFED se ubica dentro de lo que se denomina Agenda Desde lo Local, con 39 indicadores de la gestión municipal considerados indispensables.

La propuesta del INAFED, de municipio promotor de la equidad de género, es bastante amplia y compleja. A INSTRO le pareció muy interesante esta herramienta para ser adaptada y aplicada en una amplia variedad de municipios de América Latina mediante indicadores lo suficientemente generalizables que se pudieran adaptar a las competencias que tienen los municipios o gobiernos locales de América Latina.

Entonces, dentro de esta agenda se elaboró la adaptación de la propuesta del INAFED. Para ello, se hizo un diagrama en donde se presentan cuatro grandes sectores de indicadores, de la gestión municipal. Cada indicador será identificado con un color, según la situación en cada gobierno municipal: el color verde significa que son logros aceptables, el amarillo que están debajo de lo aceptable, pero en proceso; y el rojo es una llamada de atención para mejorar. La herramienta es un semáforo. Es una herramienta operativa e interactiva, creada para dar seguimiento a las políticas y competencias municipales.

El propósito de esta herramienta no es calificar ni evaluar a los municipios, sino identificar las áreas estratégicas para mejorar la calidad de vida de la población, incluyendo en qué proceso se encuentra el respectivo gobierno municipal en relación con la promoción de la equidad de género. En el caso de que el municipio obtenga indicadores en rojo, las autoridades correspondientes deberán considerarlo como un llamado de atención para todos los indicadores y emprender iniciativas de mejoramiento. Hay que convertir el rojo en amarillo o verde, a partir de generar otra dinámica de análisis, de toma de conciencia, y de llamada de atención sobre los procesos y las situaciones que atraviesa la gestión municipal en relación con el tema de la equidad de género, entre otros.

Este ejercicio se puede aplicar en distintos espacios y actividades, por ejemplo en talleres de sensibilización y capacitación, o de curso y formación. Sirve para poner en perspectiva el desempeño del gobierno local en relación con la equidad de género. También se puede aplicar en las redes de asociaciones de mujeres municipalistas, entre otras.

Son 11 los indicadores propuestos, mismos que se encuentran en la mayoría de los municipios de América Latina:

1. Marco normativo internacional de los derechos de la mujer.
2. Planeación del desarrollo municipal.
3. Presupuesto sensible al género.
4. Presupuesto participativo.
5. Promoción de la ciudadanía y participación de las mujeres.
6. Atención y prevención a la violencia de género.
7. Fomento al empleo productivo y autoempleo de las mujeres.
8. Cultura, recreación y deporte.
9. Atención a mujeres indígenas y afrodescendientes.
10. Institucionalidad de género.
11. Relación y articulación con entidades nacionales e internacionales.

Cada uno de estos indicadores tiene varias preguntas que son una guía de procesos. Hay que entender esto como una fotografía del momento, como un proceso que relaciona al indicador con la gestión municipal. Una pregunta puede ser: ¿se conocen, reconocen y difunden los derechos de las mujeres dentro del gobierno municipal? Este ejercicio y herramienta requiere que se presenten evidencias, pruebas. No es nada más decir: sí, sí; o no, no, porque el instrumento, la herramienta original del INAFED, implica mostrar documentos probatorios y darse un espacio para las aclaraciones.

Finalmente, hay que tener muchísimo cuidado, en el caso de México, de evitar confundirse entre las políticas públicas y los programas gestados, generados, producidos, o la toma de decisiones de los propios gobiernos locales, es decir, de las autoridades municipales, y distinguirlos de los programas del gobierno federal.

En México, existe un grave déficit de normativas municipales que consagren, reconozcan y establezcan el principio de equidad de género como competencia, o responsabilidad pública de los gobiernos locales. La promoción de la equidad de género, por ejemplo, no está consagrada en una ley. El caso del artículo 115 de la Constitución Mexicana no es el caso de Bolivia, donde han tenido un avance en ubicar la equidad de género y perspectiva de género, en un conjunto de normas que tienen que ver con los municipios, la descentralización y la participación popular.

Un indicador importante es el de la violencia contra las mujeres. Desgraciadamente, éste es un problema universal o generalizable en América Latina. Es de enorme importancia el papel del gobierno local en relación con los servicios de atención y prevención de la violencia contra las mujeres. Para disminuir o erradicar los grados de agresión en los municipios existe un organismo internacional denominado: Convención Contra la Violencia.

Así como este indicador se adapta a la diversidad de municipios, es fundamental utilizar su herramienta de una manera operativa, enriquecida, perfeccionada, según la vayan aplicando, tanto en México como en otros países.



Eurorando 2011, Almería-Andalucía

Luis Pérez Montoya
(España)

Para todos los que tienen responsabilidad en los ayuntamientos de los municipios no existe problema grande ni pequeño, sino problemas que necesitan de soluciones grandes o pequeñas. Una vez que se cumplen las necesidades básicas, entonces, el ciudadano, no contento con esas soluciones, pide que el gobernante vaya aportando nuevas propuestas y nuevas ideas a los servicios básicos que ya se le prestan.

Entonces, en este contexto surge lo que podría llamarse el antiproyecto, que es uno de esos proyectos que emergen como consecuencia de una de las peticiones que hacen los ciudadanos a los gobernantes cuando ya tienen las necesidades básicas cubiertas, pero quieren algo más. A este anteproyecto también se le denominó “Eurorando 2011” en la diputación de Almería. Este proyecto tiene nombre de actividad deportiva, sin embargo, no es un evento de carácter deportivo. No es ni siquiera una idea original de quienes lo iniciaron y tampoco utiliza herramientas nuevas; es decir, no reúne ninguno de los requisitos que debería incluir un proyecto que cualquier político quisiera poner en marcha y presentarlo a los ciudadanos.

Sin embargo, este proyecto tiene matices muy importantes que lo van a convertir en algo más de lo que en un principio parece. Esta intervención está dividida en tres partes: la primera consiste en explicar qué es el senderismo en Europa. Después se verá cómo convertir algo tan sencillo, como el senderismo, en una estrategia de desarrollo, en algo que se puede aprovechar para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y, por último, qué es exactamente el Eurorando 2011.

Entre los senderistas, en Europa, se utiliza una frase que dice: “Un día de camino, una semana de salud”. Después de comer existen dos opciones: una, echar la siesta, y la otra, dar un paseo y caminar para bajar lo que se ha comido. Si se elige la segunda opción, se empezaría a hacer senderismo, algo tan sencillo como eso: comenzar a andar y dejarse llevar, pero respetando el medio ambiente.

El senderismo sería, por tanto, deporte, paseo y viaje. Viaje entendido como trasladarse de un lugar a otro. Aunque hoy en día, con la globalización, se ha transformado esa palabra en hacer grandes desplazamientos, aquí se aplica a

la idea sencilla de moverse; por tanto, se puede llegar a la definición de que el senderismo es una actividad que permite la combinación del contacto directo con la naturaleza y la práctica deportiva de una actividad montañera y modulable. Es montañera porque habitualmente no se desarrolla en entorno urbano, sino que es más de carácter rural, lo cual viene muy bien a los municipios más pequeños, que son los que tienen menos oportunidad de desarrollar este tipo de actividades. Y modulable porque cada uno decide hasta qué nivel quiere plantearlo.

El senderismo, como todas las actividades en la vida, tiene una serie de objetivos. No sólo se practica por practicarlo, además de los objetivos citados, tiene uno más: la salud, que sería la mejora de las condiciones físicas y psíquicas a través de las prácticas adaptables a lo que cada uno necesita.

Aquí en México, una investigación estableció que 45 minutos de caminar diariamente reducen en un altísimo porcentaje los síntomas de la menopausia. Sólo con ese efecto ya merece la pena practicar este deporte, desde el punto de vista de la salud. Pero también se ayuda al medio ambiente, pues debe practicarse con un respeto escrupuloso al medio ambiente, porque se trata, además de andar, de recuperar el paisaje para la persona y recuperar el camino como un lugar de encuentro, un lugar de intercambio. Eso, especialmente, se podría trasladar a los jóvenes que hoy han convertido su comunicación, en no comunicación; en lugares donde prácticamente no pueden relacionarse, donde el volumen de la música impide que se haga esa comunicación y donde las personas casi no se conocen, a pesar de que conviven durante mucho tiempo.

Se trata, pues, de recuperar los espacios abiertos como sitios para volver a comunicarse y, por supuesto, de un reencuentro con el sistema de vida que se ha tenido tradicionalmente: estar en los caminos, caminarlos, disfrutar de ello, disfrutar de los paisajes y encontrarse con la gente. Por supuesto, también desde el punto de vista de la cultura se entraría en una actividad con una connotación económica, por la aportación de recursos que supondría a los responsables convertir esta actividad en algo que sea realmente provechoso para los municipios. Así, el senderismo permite la recuperación del patrimonio cultural cuando una guía señala los refugios; es decir, elementos que ya existían y que se estaban dejando perder prácticamente porque ya no tenían ningún uso.

Por tanto, la práctica del senderismo recupera las viejas rutas de la caminería. En España se le llaman cañadas reales, pero también se utilizan las vías del tren que hoy están en desuso y, por supuesto, cualquier otro itinerario que pueda ser atractivo para las personas que quieran desarrollar la actividad. Se trata de un ejercicio ideal para mantenerse en forma y para estar en contacto con la naturaleza. También es una forma de conocer otros lugares y de relacionarse con gente distinta a la habitual en nuestro medio.

Además, el senderismo aporta motivación. Desde esta actividad, la verdadera motivación estaría en la apreciación del entorno natural y el descubrimiento del territorio en el que la gente se mueve, disfrutando de la compañía de los amigos y de los secretos que esconde la naturaleza.

Se puede practicar a cualquier edad y casi en cualquier época del año, pues no es un deporte competitivo. Ésta es la definición de senderismo que más gusta: un deporte no competitivo. Senderismo es la actividad deportiva, no competitiva, que se realiza sobre caminos no urbanizados, preferentemente tradicionales, ubicados en el medio natural, con el objetivo de acercar la persona al medio natural y al conocimiento del país, a través de los elementos patrimoniales y etnográficos que caracterizan a las sociedades preindustriales, recuperando el sistema de vías de comunicación no motorizadas.

El senderismo empezó a practicarse en Francia en 1947. La burguesía estaba harta de vivir en la ciudad, no sabía utilizar su tiempo libre y decide pasar largo rato en el campo, disfrutando del paisaje, así nace este ejercicio. Pues bien, hoy en día, en Francia hay 150 000 kilómetros de senderos reconocidos y homologados. En España, donde se ha empezado un poco más tarde, existen por ahora 30 000 kilómetros homologados.

Un sendero muy conocido, pero a nadie se le había imaginado que era un sendero simplemente, es el Camino de Santiago, y como éste, hay muchos más, aunque no estén etiquetados como senderos. La Asociación Europea de Senderistas, que es la que organiza el Euroorando, nació en 1969, y hoy en día tiene presencia en 27 países, ya que participan en ella 49 grupos de senderistas y gobiernos locales.

Esta asociación cuenta con cinco millones de socios, es decir, existe un grupo definido, al cual es posible dirigirse directamente para ver qué actividad económica, qué negocio, encuentra cinco millones de clientes dispuestos y preocupados por el mismo tema que se le quiera plantear. Desde luego, uno, cuando ve ese número, no le cabe más remedio, que pensar que aquí hay una oportunidad de negocios y, por tanto, una ocasión de desarrollo para los municipios.

El senderismo, entonces, es: “Una idea sencilla, para hacer un gran proyecto”. Y esto es lo que le piden los ciudadanos a sus políticos, no le piden otra cosa, sino que conviertan ideas simples en grandes proyectos. Las grandes ideas no necesitan venderse, existen ya, y casi todas están vendidas, por tanto, es necesario convertir esa idea sencilla, en un gran proyecto. ¿Cómo se hace? A partir de dos estrategias elementales: la primera, fomentando el senderismo como un elemento de gestión del territorio, lo cual implica pasar de la actividad puramente de pasear, a convertirla en una actividad de gestión del territorio municipal, que lo dinamice y que además señale un espacio en el que se pueda intervenir. Y la segunda, una vez que se tiene el proyecto, ponerlo a disposición de los ciudadanos para que lo usen y lo disfruten.

El senderismo es un elemento coadyuvante del desarrollo local sostenible; es decir, sirve para desarrollar el territorio con un alto grado de rentabilidad — tanto social, como económica— a un bajo nivel de inversión. Desde luego, es interesante saber que, además, este proyecto cuesta poco. Esto es un incentivo más para ponerlo en práctica.

Para darse una idea de hasta donde se puede llegar, véase que en España se publicó un estudio en el año 2008 en el que se llegó a la conclusión de que los 49 millones de turistas deportivos que no son esquiadores consideran al senderismo como la actividad más importante; es decir, se tiene una idea de desarrollo para 49 millones de turistas que quieren practicar el senderismo. No se diga que no es una idea como para empezar a pensar en ella, y todavía sin necesidad de invertir, porque la inversión en Almería se hace cuidando el entorno del municipio. No es una inversión directa, sólo se cuida el entorno natural y ya se tiene el campo de juego para poner en marcha el proyecto.

Bien, pues, con esa idea y con ese proyecto que tienen los municipios, en Almería se ha trabajado bastante tiempo, no sólo los municipios, desde la propia Diputación provincial se tiene también una actividad que va encaminada a convencer a los municipios de que busquen algún elemento que sea propio y que sea único de su municipio para que la gente vaya ahí. El turista no va a los lugares que tienen lo mismo en todo el mundo; el turista, cada día más, decide por algo especial, que pueda ver en sus días de vacaciones y de descanso.

En consecuencia, desde la Diputación provincial de Almería donde están representados los ciudadanos de 102 municipios, se han realizado cuatro aportaciones: se asesora a los municipios sobre la viabilidad de los senderos propuestos por los ayuntamientos, se cofinancia la adecuación y la señalización de esos senderos, se trabaja la dinamización de los senderos mediante programas deportivos para fomentar el uso del sendero y la práctica de este deporte, y por último, también se hace la difusión del senderismo a través de diferentes publicaciones, empresas y medios digitales. Es decir, desde la diputación provincial se coordina y aporta, no sólo en recursos humanos y técnicos, sino que, se aporta la mayor parte de lo que se necesita económicamente para poner en marcha un programa de senderismo.

¿Qué hacen los municipios? Acogerse al programa de senderismo de la propia diputación provincial, y con eso, se ahorran los técnicos, se ahorra la publicidad y se ahorra un porcentaje muy importante de la inversión que tienen que hacer para arreglar sus caminos o su sendero.

Durante los cinco años recientes, la Diputación provincial de Almería ha cofinanciado, junto con los ayuntamientos, un total de ocho senderos de gran recorrido, que son aquéllos que tienen más de 50 kilómetros, 38 senderos de pequeños recorrido, que son los que tienen entre 10 y 50 kilómetros y seis senderos locales inferiores a 10 kilómetros; es decir, en el año 2010, también se tiene previsto, adecuar y señalizar ocho senderos más de pequeños recorridos, para sumar a la red provincial.

¿Por qué se destaca lo de pequeño recorrido? Porque normalmente los senderos de pequeños recorridos pertenecen a municipios chicos, que tienen pocos habitantes, que por tanto tienen pocos recursos. Los municipios grandes, con mayores presupuestos y recursos considerables, pueden dedicar parte de sus recursos a mejorar su sendero. Así, los municipios más pequeños son los que

necesitan, más que nadie, de la ayuda de la diputación. Por tanto, el presidente de la diputación pide que se invierta más en aquellos municipios que menos tienen, y que se haga proporcionalmente en cuanto a lo económico; es decir, en nuestros planes, los municipios que tienen menos de 1 000 habitantes aportan el 10 por ciento a todos los proyectos de la Diputación, los que tienen menos de 2 000 aportan 15 por ciento, los que tienen menos 5 000 pueden aportar 20 ó 25 por ciento. Y un municipio que tenga más de 80 000 habitantes aporta el 75 por ciento de la inversión.

De este modo se han conseguido dos cosas: en primer lugar, poder destinar más recurso, porque con la aportación de los municipios grandes, como es mayor, es posible hacer la obra de los pequeños municipios, y en segundo, se ha conseguido no agravar la mala situación económica de los municipios más pequeños.

El Eurorando 2010 funciona en toda Europa, por lo cual los senderistas de todos los países de la Unión Europea van a venir a practicar el senderismo en España, y se van a estar desplazando por toda Europa; lo cual genera una economía bastante considerable. Como se sabe, en muchos de los sitios de Europa el turismo es la primera actividad económica y donde no es la primera, probablemente sea la segunda actividad económica. Pues bien, durante todo el año 2010 se generan recursos por toda Europa, porque hay millones de personas moviéndose dentro de este programa, y se concluye en el año 2011 con el gran encuentro de senderismo, donde miles de senderistas acudirán al llamamiento de la Asociación Europea de Senderismo para celebrar la tercera edición del Año Europeo de Senderismo.

Todos los senderistas de Europa que lo deseen se van a concentrar en Almería y Granada para sostener un encuentro en torno a al tema “Caminos y agua, fuente de salud, cultura y vida”. Así, vendrán senderistas de toda Europa para proclamar la importancia que han tenido los caminos y el agua en nuestra cultura.

Los que son de Andalucía, aprendieron la importancia del agua de los árabes o los musulmanes, pues durante ocho siglos que estuvieron viviendo en al-Ándalus nos dejaron una variedad de instrumentos de utilización del agua, que hoy en día, muchos siglos después, siguen teniendo actualidad. Están tan avanzados como se puede estar hoy, a lo único que no llegaron fue a la desalación; pero probablemente porque, como utilizaban tan bien el agua, no tenían problema y no necesitaban recurrir a ese procedimiento.

Desde octubre del 2010 hasta octubre del 2011, los senderos europeos se convertirán en una gran instalación deportiva, de más de 50 000 kilómetros, por donde se desplazarán los senderistas que lleguen a la Provincia de Almería y Granada para la fiesta final del Eurorando, culminándose con el hermanamiento de todas las aguas de los países de Europa.

Entonces, entre las actividades de la primera fase del Eurorando, están programados un recorrido de un tramo por sendero europeo, el acenso a todas las cumbres de Andalucía, actividades del sendero emblemático y una marcha

también, por un sendero urbano, todo lo cual se completaría con una segunda fase, que ya tendría unas actividades más encaminadas a ese encuentro final sobre “Caminos y agua, fuente de salud, cultura y vida”.

Como culminación de este año europeo del senderismo, el programa incluye rutas, senderos, turnos, una serie europea del deporte y la naturaleza, un encuentro musical de los pueblos de Europa, actividades para senderistas escolares y para personas con discapacidad, visitas culturales y, en definitiva, una serie de actividades, que van a hacer que toda esa pequeña idea de la que se partía al principio; es decir, qué elementos se tienen en el ámbito local, en los municipios pequeños, con muy poca oportunidad de desarrollo, para convertirlos en una actividad que suponga mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos y un ingreso extra a la economía de los municipios. La idea es transformar elementos cotidianos en un gran proyecto que implique una idea de futuro.

Por último, es un proyecto que no pretende que sea de un municipio, de un pueblo, ni siquiera de un país. Cada año se realizará en un país distinto de Europa, por tanto, nadie podrá apropiarse de una idea que pertenece a todo el mundo.

VIII. Tecnologías Aplicadas al Desarrollo





La innovación eficiente: cómo ofrecer prosperidad con tecnología de bajo costo

Ada Guzón Camporedondo
(Cuba)

El tema de esta ponencia es la innovación y los municipios en función del desarrollo local. Para abordarlo es necesario caracterizar el contexto en el que ocurren estos procesos: en Cuba hay un sistema de Ciencia e Innovación Tecnológica, que fue creado en 1994, el cual tiene potencialidades en materia de recursos humanos, más de 90 000 trabajadores en el sistema de la ciencia, de los cuales casi la mitad son universitarios, entre los que se cuenta con una cantidad importante de investigadores categorizados y doctores, integrados en 236 entidades de ciencia e innovación tecnológica, distribuidos en 21 organismos de la administración central del Estado, 69 universidades y 938 sedes municipales universitarias. La universidad está presente dentro del municipio.

En este sistema, Cuba cuenta con 25 000 profesores de tiempo completo y 47 500 profesores adjuntos, de tiempo parcial; de todos ellos, 30 por ciento son doctores, y además existe un número importante de especialistas, profesionales innovadores y técnicos del sector empresarial, así como de entidades presupuestadas que se vinculan directamente con el proceso de investigación e innovación.

A partir de estas potencialidades, el contexto cubano está apuntado hacia lo local como nunca antes. El tema de la producción de alimentos es de seguridad nacional y, para afrontar este reto, en apenas tres años fueron creadas las delegaciones municipales de la agricultura, es decir, se descentraliza la gestión de la agricultura hacia el municipio.

Por otra parte, se ha venido dando un proceso de entrega de tierras en usufructo. Se trata de un proceso muy amplio, mediante el cual han sido entregadas más de un millón de hectáreas, de tierras que estaban ociosas. En consecuencia, la base productiva de la agricultura se está diversificando de una manera muy importante; además, en cada municipio se está impulsando un programa de desarrollo agrario local, el cual surge desde las características del municipio y para el consumo, en primer lugar, del municipio, que tiene que ver con la agricultura urbana.

El movimiento de la agricultura urbana en Cuba ha sido aplicado desde hace 12 años, y fue muy exitoso para paliar la crisis de los años 90, cuando Cuba se quedó sin 85 por ciento de las importaciones, y una buena parte de esas importaciones eran justamente alimentos. Este programa de agricultura urbana ayudó a comer a los cubanos, con magníficos resultados y excelentes tecnologías introducidas en todos los municipios del país.

Ahora también se incorpora la agricultura suburbana, que es la idea de establecer un anillo productivo alrededor de los asentamientos, fundamentalmente en torno a las grandes ciudades, de manera de que se acerque la producción a la demanda y haya un menor consumo de energía, entre otros beneficios, pues aparte del ahorro en el consumo de combustibles, los productos llegan más frescos al consumidor, ésa es la agricultura suburbana.

Por otra parte, los pueblos productivos, que siguen produciendo cítricos o caña, continúan siendo un renglón importante de la producción agrícola, y el resto del territorio está dedicado a la reforestación, o sea, a los productos forestales.

En Cuba existe un movimiento muy importante de apoyo a la reforestación, que lleva unos cuantos años y ha ido dando sus frutos. En el tema de la vivienda, es necesario producir localmente materiales de construcción; por lo tanto, el modelo de la concentración de la producción de materiales de construcción en las grandes plantas industriales, como que tiene que estar complementado justamente por esta producción local que es perfectamente posible en cualquier municipio del país.

Está el tema de la utilización de los potenciales naturales, explotados a través de la microminería, que permiten un mejor manejo desde el punto de vista ambiental de esas explotaciones. Y el tema del análisis de otras formas de organización de la producción que no sean exactamente las que han estado hasta ahora; dentro de aquéllas se incluyen también las cooperativas para la producción de materiales de construcción, no solamente para la producción de alimentos, que es lo que ha estado predominando.

Respecto a la planificación económica, hay también cambios interesantes, están los proyectos de iniciativa municipales para el desarrollo local, que es un fondo que coordina el Ministerio de Economía y Planificación; fondo que está relacionado con los municipios a través del Consejo del gobierno municipal.

Entonces, eso significa que el Consejo de la Administración Municipal no solamente avala la iniciativa, sino que se pacta un porcentaje de las ganancias que se van a quedar en ese municipio. Además, esto no es a fondo perdido, es una especie de préstamo para el fomento, que después hay que recuperar justamente para poder seguir invirtiendo en otras esferas, en otras actividades, pero fundamentalmente productivas.

Estas estrategias de desarrollo de los municipios también están relacionadas con una serie de prioridades en donde lo primero es la producción de alimentos y

la sustitución de importaciones, porque Cuba importa muchos bienes, entre los cuales destacan los alimentos, pues en la historia Cuba siempre hubo agricultura de plantación, agricultura comercial y no agricultura de subsistencia, y eso es justamente lo que hay que tratar de revertir.

En cuanto a la universidad, hace unos años se puso en marcha lo que se ha llamado en Cuba la municipalización de la universidad, es decir, la apertura de la universidad en el propio municipio. En primer lugar, para dar continuidad de estudio a una serie de nuevos estudiantes, como los trabajadores sociales y otras personas que fueron subiendo de asistencia social y empezaron a cursar carreras de Humanidades, pero las cuales sembraron una capacidad de formación en el municipio, que justamente está bajando a la formación de los profesionales, según la necesidad de cada uno de los territorios y en el caso particular de los municipios cubanos, donde en una buena mayoría tienen una actividad agrícola muy importante, agropecuaria en el sentido general, pues entonces la formación de profesionales para las actividades agropecuarias está pasando a ser uno de los elementos fundamentales de esa sede universitaria.

Estos centros también tienen la característica de que todos los trabajadores que llevan a cabo labores de investigación pasan al tema de las prioridades de cada uno de los municipios, según el desarrollo de sus investigaciones. Por supuesto, la capacitación de los directivos del poder popular, del gobierno municipal, forma parte de estas actividades, al igual que la formación de profesores y la capacitación de profesionales y otros actores del territorio.

Un elemento adicional que también está apuntando al municipio es la infraestructura de datos especiales de la República de Cuba, que está en este momento iniciando su abordaje local, lo cual va a dotar a los municipios de una base informática interesante y de calidad para su uso.

Entonces, ¿hacia dónde va Cuba en materia de innovación municipal? Va hacia un modelo de desarrollo que fomenta la gestión local como nunca antes. Eso significa maximizar el uso de recursos locales de todo tipo, para incrementar las potencialidades de cada uno de los territorios. Aprovechar los potenciales de gestión municipal, porque las personas que están en los municipios, todos los funcionarios, los presidentes municipales, son personas muy preparadas y muy inteligentes, que pueden, perfectamente, descentralizar niveles de gestión en temas vinculados con la escala local, contribuir al fortalecimiento de los sistemas de defensa y seguridad, que son imprescindibles en Cuba, porque el país tiene que defenderse y, por el otro lado, también existe la necesidad de establecer sistemas de seguridad, debido a la frecuencia con que los huracanes afectan la región. Y mejorar las condiciones de vida de la población, mediante la mayor variedad de producciones locales y mejores sistemas de servicios básicos. Para este efecto existe una serie de principios que tienen que ver con este desarrollo local que se está promoviendo en Cuba.

La gestión del conocimiento y la innovación, por ejemplo, son los elementos más importantes, pues tienen que ver con el modelo de gestión que se está

conformando al interior del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, el cual es el organismo de la administración central de la entidad, que se ha ocupado de definir y establecer políticas relacionadas con la gestión del conocimiento y la innovación.

Propiciar conexión, organizar y dinamizar el sistema son funciones de las unidades de interfase, pues éstas gestionan los mecanismos escalados de la innovación, con preparación de capacidades, promoción de las capacidades, de la vinculación oferta-demanda y del desarrollo de redes. En fin, se trata de hacer de la innovación una herramienta útil para el desarrollo.

Entonces, en los pocos contenidos de este modelo, especialmente orientado al desarrollo local, se comparten iniciativas, conocimientos, tradiciones locales, se hace levantamiento de saberes, que están en el municipio y se convierten inmediatamente en tecnologías, porque lo hicieron los antepasados y les fue muy bien, razón por la cual se retoman como parte de una experiencia acumulada, que se queda aplastada por las tecnologías de punta, que al final, no son exactamente las que se necesitan en las localidades y los municipios.

El modelo intenta fortalecer el paradigma del municipio innovador. Un municipio que vaya a la búsqueda de soluciones novedosas y audaces a los viejos problemas. Y en este sentido, las estrategias municipales de desarrollo que se están implementando en un conjunto de municipios y que deben seguir al resto de los territorios como una herramienta importante para decidir hacia dónde van los gobiernos locales, justamente vinculados a los tiempos de mandatos de los gobiernos municipales y las líneas priorizadas que tienen que ver con la producción de alimentos, con la gestión del hábitat, con el desarrollo de la industria local y, sobre todo, vinculada al tema del procesamiento de los alimentos, porque ahora hay una respuesta productiva.

El tema de la energía, sin la cual no es posible hacer prácticamente nada, y la cuestión medioambiental, y como parte fundamental de ésta: la gestión de riesgo. En Cuba hay que prepararse para los riesgos y los riesgos están ahí, porque en el año 2009 ocurrieron tres huracanes en 15 días, huracanes que dejaron prácticamente desbastado el país porque no hubo una sola provincia que no haya sido afectada por estos meteoros en el nivel municipal.

Es preciso enfatizar que en los municipios cubanos hay recursos humanos, hay estructura e instituciones de gestión; por lo tanto, hay una capacidad de absorción para transferencia y apropiación de tecnologías disponibles, y por otra parte, existen tecnologías de bajo costo que están en esos centros y en esas universidades ubicados por todo el país, tecnologías fácilmente transferibles a la escala local y con un alto grado de factibilidad en cuanto a su aplicación.

Por ejemplo, existe un programa muy interesante para el fitomejoramiento de semillas, a partir de la participación de los mismos productores y la conservación por los mismos productores, lo cual garantiza que la semilla esté ahí mismo, de buena calidad, y no hay que buscarla en ningún otro lugar. Otro ejemplo lo

constituyen las tecnologías para el agua de consumo y el agua de riego, o bien, para la producción de material de construcción, máquinas muy sencillas para producir bloques y tejas de microconcreto, sistemas que son perfectamente aplicables a escala local, que han dado muy buenos resultados y son muy económicos.

Además, hay un reciente trabajo del Instituto de Geología y Paleontología que consiste, justamente, en armar una herramienta para cada municipio, esto es, un mapa de cada municipio. En cada mapa se compilan datos provenientes de 45 años de investigaciones biológicas en Cuba y, por lo tanto, cualquier gobierno municipal puede saber, por ejemplo, qué clase de yacimientos existen en su territorio municipal, vinculados a la producción de materiales de construcción para su posterior explotación.

Ahora bien, aunque haya ejemplos exitosos, a los municipios no les llega toda la información actualizada en relación con las tecnologías que tendrían a disposición y, por lo tanto, hay una insuficiente articulación entre gobiernos, estructura, unidades productivas municipales y centros-personas productoras de estas tecnologías y conocimientos útiles a la escala local. Por eso, una parte de las dinámicas de producción de tecnologías y soluciones a diferentes problemas desconocen la demanda y oportunidades, mientras que, por otro lado, las dinámicas de implementación de las estrategias y la demanda de solución tampoco reconocen exactamente la oferta y las oportunidades que tienen del otro lado.

Desde luego, hace falta vincular el conocimiento necesario con la necesidad de las soluciones, y eso pasa por los circuitos de innovación. Se trata de una herramienta que se elabora desde los centros de investigación y no termina nunca, porque consiste en poner a disposición el qué, quién y dónde a las tecnologías que se aplican en el país. Es algo muy sencillo, apenas una ficha sobre diferentes temáticas. Las fichas van creciendo en la medida en que se van produciendo o recuperando nuevas tecnologías, datos fundamentales que se sistematizan junto con los datos de la institución o la persona a la que hay que contactar para que el municipio haga la gestión de esas tecnologías.

Finalmente, existen tecnologías de agricultura producidas por los centros, hay tecnologías que han sido creadas por agricultores, y son conocimientos populares que se convierten en tecnología y que justamente se ponen a disposición del público en los municipios. Particularmente, esto ha venido ocurriendo en la agricultura, en la construcción y en el área de energía, lo mismo que en el tema de gestión y participación.



E-gobierno: profundización de la democracia y del buen gobierno

José Antonio Rodríguez Salas
(España)

Cuando el Ayuntamiento de Jun, en España, declara en el año '98 Internet como derecho universal de los ciudadanos en España, se reían de mí, hasta que el *New York Times* lo publica a cuatro columnas y desde el *New York Times*, hasta el *Sídney Morning General* publican -con un pequeño mapa de Europa y un rabito para identificar el municipio de Jun, en España- que, efectivamente, acababa de revolucionarse un concepto.

Lo que estableció el municipio de Jun hace 11 años, hoy lo ha aprobado Finlandia -el gobierno finlandés es el más avanzado del mundo- el 20 de octubre del año pasado; es decir, 10 años después que el municipio de Jun. Este año lo va a aprobar el gobierno francés y el año que viene lo hará el gobierno español. Es decir, pueda ocurrir eso de que el aletear de una mariposa en un sitio afecta al mundo, o sea, un pequeño cambio puede generar grandes transformaciones. Puede cambiar, incluso, la forma de hacer la administración pública.

El Ayuntamiento de Jun propuso que, efectivamente, se creara una nueva manera de gestionar la administración pública que determinara la desaparición de la burocracia que nos trajeron los franceses hace un siglo y medio o dos, y cambiarla por un proceso al revés, que las administraciones públicas presenten toda la documentación al ciudadano que lo requiera de forma electrónica para una tramitación eficaz y rápida. Por ello, es esencial que se conozcan imágenes del pasado, porque son las que identifican muchos de los procesos y son de personas del municipio; no son actores, son personas reales.

Cuando el municipio de Jun aprueba el derecho a Internet como derecho universal de los ciudadanos, no solamente lo aprueba y ya está, que es lo que suele ocurrir en muchos sitios. Aquí se fue al siguiente paso, que era la alfabetización digital de toda la población; por tanto, se creó un proyecto muy importante, que dio lugar después en Andalucía al mayor proyecto europeo de alfabetización digital, el cual se llama Guadalinfo. Ahí se procuró que hubiera info-ricos e info-pobres, gente con acceso a la sociedad del conocimiento y gente sin acceso a la sociedad del conocimiento. Y a partir de ahí se contactó a la Universidad de Granada.

Por supuesto, se hizo un gran proyecto de alfabetización digital que llevó al siguiente paso de la pirámide: la sociedad de la información. Esa es la democracia activa: una vez que todos somos iguales, todos tienen derecho al acceso al conocimiento, entonces se está preparado para ir a esa fase que es en la que todos somos iguales. Es exactamente igual el alcalde que cualquier ciudadano. Es exactamente igual el Subdelegado de Gobierno de España que el ciudadano.

Así, los programas Ciudadanía 2.0, Política 2.0 y Gobierno 2.0 fue lo que se puso en marcha hace 10 años en Jun. Pero el proceso tuvo que superar grandes dificultades. La administración estaba muy anticuada. La forma de funcionar era muy antigua. El gobierno que había en ese momento en España no era proclive a la innovación. Era más proclive a conservar, era un gobierno conservador y, sin embargo, los partidarios de esta transformación convencieron para sacar una ley de modernización, que tuvo su éxito, pero para Jun no era suficiente.

Después se tuvo la oportunidad de hablar con el presidente del gobierno, con José Luis Rodríguez Zapatero, para convencerlo de que saliera una ley, la 11-2007, que entró en vigor en España el uno de enero del 2010 y que hace precisamente eso, que todos los procesos puedan estar en red, los trámites son absolutamente en red y a partir de ese momento la administración es la que está al servicio del ciudadano y no el ciudadano al servicio de la administración. Esto revoluciona todos los conceptos, al igual que las redes sociales. Como se ha visto, las redes sociales permiten que el alcalde de Jun responda vía electrónica a las demandas de los ciudadanos. Como alcalde, se respondieron en el año 2009, 53 800 correos electrónicos de ciudadanos de Jun.

El alcalde de Jun también respondió en Facebook infinidad de comentarios de los ciudadanos. Y da igual que sea un municipio pequeñito, que un municipio grande, porque también hay ejemplos en París o en Bruselas, que si va un triángulo tecnológico, el Distrito Sur de París, y en Bruselas y Jun para breve marcha. Este proceso de teledemocracia activa hizo que en el año 2001 Jun llevara a cabo el primer pleno interactivo del mundo, donde participaron en un municipio, de entonces, 1 800 habitantes, dos millones de ciudadanos de todo el mundo, gracias a que el *New York Times* y el *USA Today* hicieron su trabajo como medios de comunicación para visualizarlo.

Aquello fue importante porque los ciudadanos estaban en un nivel justo; es decir, el mismo nivel para todos: todos somos iguales. En Jun, todos son alcaldes, porque todos deciden y todos deciden porque el alcalde escucha y el sistema fundamental de la teledemocracia activa es algo que funciona a diario.

No sirven de nada las críticas cuando dicen: “es que Facebook no está en contacto con los ciudadanos, no se toca a los ciudadanos.” Jun tiene 3 500 habitantes; pero se podría imaginar una ciudad de 10 millones de habitantes, 11 millones de habitantes, como es la ciudad de Buenos Aires. No, imposible que el alcalde pueda saludar a la gente. Es necesario estar en contacto con los ciudadanos y, curiosamente, los mejores amigos surgen precisamente de la red, de los que uno no conoce, de los que han venido al pueblo y de los que son muy difícil de

contactar, aunque fuera un pueblo pequeño, porque era gente que trabaja en la ciudad, en la Universidad de Granada, en los centros médicos y no vienen a Jun solamente a dormir. Y eso era muy difícil que el alcalde pudiera contactar con ellos, si no era a través de estos procesos; y al final se los encuentra en el hospital, en Granada o en la Universidad, o en cualquier acto público.

Y estos procesos son muy importantes, porque son necesarios para crear esa riqueza que es la teledemocracia activa, que hace que todos seamos iguales y que el propio Romano Prodi, cuando era Presidente de la Comisión Europea, declarase a Jun como 'natal de la democracia activa', pero hasta dónde va esto. Hacia un proceso de credibilidad. Es decir, se vive en un mundo en el que los políticos tienen cada vez menos credibilidad, en donde la gente cada vez participa menos, en donde los ciudadanos se aíslan en las ciudades y no hay una participación activa.

Por eso en Jun fueron creados los plenos interactivos. Esto llevó a que en el Foro Mundial de la Democracia, que se celebra cada año en París, en Issy-les-Moulineaux, se hiciese notar la preeminencia de los proyectos de Jun, siendo éste un pequeño municipio, que competía contra París, Helsinki, Roma, Ámsterdam, en fin, ciudades importantes que conformaban el Global Cities.

Ahí se firmó una declaración que cambió todos los paradigmas de la participación ciudadana. Ahora bien, en Jun y en muchos otros sitios se ha tenido que evangelizar a los alcaldes, porque si los alcaldes no aceptan estas innovaciones, es imposible que transmitan sus ventajas a los ciudadanos. Por eso es muy importante la participación de los periódicos en la difusión de estas creaciones.

Por ejemplo, el periódico *El Mundo* de España, que es muy importante, aunque no precisamente está en pro del partido que el alcalde representa (Partido Socialista Obrero Español), calificó a Jun como la capital mundial de la ciberdemocracia. Pero lo más importante de todo, es que la experiencia de Jun ha cambiado la forma de pensar y de actuar. Y esto se ha hecho en compañía del decano del Instituto de Tecnología de Massachusetts, del presentador de televisión Manuel Campos Vidal, de los alcaldes de Helsinki y de Buenos Aires, con quienes se organizó un el Pleno interactivo y, posteriormente, las elecciones electrónicas, con las cuales se inició un proceso de cambio absoluto, que transformó toda la forma de gobernar, porque prácticamente la plataforma que se usó entonces, es la plataforma que ahora va a utilizar todo el gobierno de España.

Se han intercambiado experiencias con los ya mencionados, pero también con Gilberto Gil, ministro de Cultura de Brasil, con el gobierno de Lula, con el alcalde de Florencia, con el presidente de Barcelona, a quien Jun apoyó para que tuviera la presidencia de Telecities, la red global de ciudades.

Puede decirse que Jun está en el mundo participando activamente en todos los sitios, en todas las redes. Quien no se mueve, desde luego, no llega a ningún sitio. Como dijo James Dean: "no puedo cambiar la dirección del viento, pero sí puedo girar mis velas para llegar a mi destino".

Lo importante ahora es seguir trabajando con todos y no se podrá hacer online, si los ciudadanos no añaden al alcalde de Jun a su Facebook. Si no se intercambia conocimiento, no se va a llegar a ningún sitio, eso es esencial. La vida es trabajar, tener ideas, soñarlas y llevarlas a la práctica.

El alcalde de Jun ha estado en sitios de Iberoamérica, hace 10 años el alcalde de Buenos Aires lo invitó a ir a su ciudad y se dio la oportunidad de hablar con mucha gente en Argentina. Volvió a Argentina 10 años después y se encontró a la misma gente, llorando en el mismo sitio y así no se puede estar. La vida es exactamente esto, intentar llegar a los sitios, por eso, se utiliza otra frase: “para que la cometa vuele alto, necesita tener fuerte viento en contra”. Y para eso, el viento tiene que servir para luchar y que suba la cometa y no estar llorando porque si se pasa lamentándose, el viento ni que sople, ni que no sople, vale.

A través de una videoconferencia, se concentraron a todos los alcaldes para recabar fondos debido al terremoto de Perú. Se logró concentrar 600 alcaldes españoles. Con ello, se puede dar un paso más grande: concentrar a los alcaldes para hablar de temas sobre el cambio climático. Posteriormente en el mismo video, que no puede durar más de 4 minutos, se darían soluciones que pudieran ser adoptadas para el próximo año. Para cuando se acuerde la próxima reunión, a través de una misma videoconferencia, se informara si efectivamente se logró el objetivo o en que etapa se encuentra su implementación, por ejemplo.

¿Qué se consigue con esto? Primero, se va a obtener una participación activa y en red de todos los intendentes y alcaldes de todos los lugares; segundo, va a ser la mayor base de datos del mundo de intendentes, de alcaldes, en red, puestos en You tube, y tercero, se va a conseguir de alguna forma, que ese cáncer que se tiene, que es la emisión de dióxido de carbono a la atmósfera, se resuelva por todos los municipios, desde lo local hacia lo global, porque un gobierno de un país es imposible que rebaje lo que se tiene que rebajar, porque es irrealizable ponerse de acuerdo para hacerlo; pero si lo hace cada uno, en cada punto, en cada sitio, cuando se sumen todos los esfuerzos en España, donde hay 8 111 ayuntamientos se logrará. En España se pueden recoger líneas de acción sobre este tema, se pueden grabar a los alcaldes y Jun sería el encargado de que en cada punto de cada país, todos los alcaldes graben un compromiso para ponerlos todos en un sitio y cambiar de verdad la sociedad.

La sociedad se puede cambiar, la sociedad está ahí, pero son los alcaldes los auténticos responsables, las personas, los ciudadanos; todos en su conjunto.



Transparencia y tecnología como llaves para el desarrollo local

Anallie Monroy Guadarrama
(México)

El gobierno municipal de Huixquilucan está ubicado en el Estado de México, justo entre la ciudad de Toluca y la ciudad de México. Su población estimada al día de hoy es de 250 000 habitantes; en 2005 era de 224 000. Las cifras actuales representan 1.6 por ciento del total de los habitantes del Estado de México, que es uno de los estados más poblados del país cuya extensión territorial es de 143 kilómetros cuadrados.

Huixquilucan es un municipio de contrastes. A pesar de que tiene el ingreso per cápita más alto del Estado, también cuenta con zonas muy pobres. 39 por ciento de los habitantes de Huixquilucan viven en pobreza, lo cual ubica a este municipio en el lugar número 42 del Índice de Desarrollo Humano, entre todos los municipios del país, y el séptimo en el Estado de México. Está dividido en tres zonas: la zona residencial, que es donde hay el mayor ingreso económico; la zona popular, que es un cinturón de pobreza alrededor de la zona residencial; y la zona tradicional, donde habitan pueblos y comunidades indígenas. Estas tres zonas constituyen distintos retos para el municipio.

Un reto está en el rubro de la salud. Casi la mitad de los habitantes de Huixquilucan, 48 por ciento de la población, no tiene acceso a los servicios de salud, por lo que es una función importante del gobierno municipal brindarle esta atención a través del Sistema de Desarrollo Integral para la Familia (DIF). Otro reto es el uso de las nuevas tecnologías: la sociedad utiliza más las tecnologías de la información en su vida diaria y este hecho obliga al municipio a cambiar su perspectiva de las cosas, a adaptarse a esta situación y establecer nuevas formas de comunicación con la ciudadanía para dar transparencia y generar confianza.

Al respecto, el gobierno municipal ha establecido cuatro acciones que utilizan e impulsan las nuevas tecnologías de la información, para dar mayor transparencia:

1. Equipamiento de aulas de cómputo.
2. Portal de Internet.
3. Sistema de quejas, denuncias y sugerencias.
4. Sistema de bancarización.

Establecer estas acciones no ha sido fácil. Las dificultades presentadas en el municipio son técnicas, económicas y culturales. Un problema técnico, por ejemplo, es la falta de personal para instalar y adaptar los equipos en las oficinas administrativas; uno económico es la carencia de dinero para invertir en recursos tecnológicos, sobre todo en los municipios endeudados, como es el caso de Huixquilucan; y uno cultural es la resistencia de los servidores públicos para acceder a las nuevas tecnologías, porque esto no sólo requiere de que se instale una computadora y un sistema, sino del establecimiento de una reingeniería de procesos que les implique un cambio o adaptación de funciones.

Es importante recalcar que la brecha digital también es enorme, pues existen sectores en donde la pobreza es extrema y no se tiene acceso a estos servicios. Y cuando los ciudadanos tienen fácil paso a la tecnología, el problema es que desconfían del Internet y, por ello, evitan usar este servicio tecnológico, y prefieren acercarse a la autoridad de manera personal y directa. Ellos confían más en recibir un documento físico que sólo un comprobante digital.

Para cerrar la brecha digital que existe en la población de Huixquilucan, el municipio ha establecido un programa de equipamiento en todas las aulas de cómputo de las escuelas de educación básica de la jurisdicción, con el objetivo de beneficiar no sólo a los alumnos de las primarias sino a los jóvenes y adultos de la región que deseen estudiar.

Además, se cuenta con un portal de Internet constituido por etapas de acuerdo con varias clasificaciones internacionales: en la primera etapa el portal opera como un centro de publicación de información; en la segunda, a modo de un asistente para tener acceso a los servicios en línea; y en la tercera, como un contacto más directo con la ciudadanía mediante servidores públicos que ayuden en el servicio para hacer transferencias bancarias, pagos en línea, y aclaraciones, entre otros aspectos.

En esta última etapa se da la oportunidad de tener retroalimentación en la comunicación con los servidores públicos, para conocer la opinión y sugerencias de la ciudadanía.

En el portal del municipio existe información sobre la contraloría interna y un sistema de quejas, denuncias, sugerencias y reconocimientos, donde la gente puede escribir lo que desee y hacerlo llegar más rápidamente a la autoridad, sin necesidad de hacer cita con el funcionario público. Esto es muy distinto a la forma presencial. Es más fácil. Una gran ventaja de este sistema es que por sí mismo emite las propias estadísticas de manera clasificada: por tipo de petición, por edificio administrativo y por área administrativa.

Esto permite tener un mayor control en la toma de decisiones y también iniciar los procedimientos administrativos necesarios. Este sistema aprueba que se fomente la evaluación de la gestión del municipio, con mayor accesibilidad para los ciudadanos, y se lleva un seguimiento preciso sobre el estado en que se encuentra cada queja, sugerencia o denuncia.

Finalmente, el municipio cuenta con un sistema de bancarización eficiente al 100 por ciento. Antes se manejaban dos opciones: se hacía el pago electrónicamente o en bancos. Hoy, de cinco cajas se pasó a 30 entidades bancarias, y eso significa mayor ahorro en las operaciones. Al día se puede ver cuánto se ha recaudado para evitar casos de corrupción. También hay reducción de tiempos, certeza en los pagos, y se elimina el riesgo de manejar efectivo por parte del personal de la tesorería.

Si bien es cierto que en muchos lugares ya tienen adelantos en esta materia, para los municipios resulta un poco más difícil implementar estas acciones por la disponibilidad de recursos y la capacitación de los servidores públicos.

IX. La Educación e Innovación como Fuentes del Desarrollo





Gobierno y Universidad: de la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento

Salvador Ordoñez Delgado
(España)

Este año es muy especial porque es el comienzo de la Independencia de las Repúblicas Iberoamericanas. Al respecto, Enrique Rojas escribió un libro *Repúblicas del Aire*, en donde los temas municipales y locales aparecen repetidamente citados. Por ejemplo, hay una cita buenísima referente al momento en que se convocan las cortes del Cádiz (que acaban en 1812), que en cierta medida enlazan bastante con la independencia americana. “Desde ese momento os veis elevados a la dignidad de hombres libres, pues sus destinos ya no dependen ni de los ministros ni de los virreyes, ni de los gobernadores, están en vuestras manos. Recordar: ni el poder del Estado, ni el poder de las autoridades intermedias, sino de cada uno del suyo”, y esos son los poderes locales.

En este momento en España se vive una época de lucha por la autonomía de los municipios increíble; de tal manera que, incluso, algunos liberales de la época como el Conde Toreno, tengan problema para romper con la monarquía española.

Aengers tiene un libro recién publicado, y dice que el poder municipal nace exactamente en Atenas y más ahí como consecuencia de incorporar gente en diferentes tribus. Habla, entonces, del demos que son, precisamente éstos, los ciudadanos; hay hasta un gobierno, y es lo que sería el monarca, hoy alcalde. Al alcalde se le otorga una carta puebla para que haga un asentamiento humano y a partir de ahí nace la estructura que se tiene en este momento. Es curioso porque esto ocurre tanto en Portugal como en lo que son los reinos peninsulares de Castilla, León y en el Reino de Aragón.

Desde ese momento todos los poderes, a veces más tentalistas, pretenden usurparle a estas estructuras municipales basadas en cartas puebla, todo su protagonismo. Son las ordenanzas reales que van limitando aquello. Que un pueblo tuviera que depender o de un noble o de una orden religiosa o de un arzobispado u obispado, o bien, eran independientes, eran realengos, nombre precioso que quería decir que no dependían más que del Rey que era una figura lejana, y por lo tanto poco problemática.

En Barcelona, el primer plan para el desarrollo urbano se llama el INSAMPLE. Es la primera vez que el ayuntamiento se abre a una estructura nueva, misma que no es casual. Dio origen al gobernismo, a toda una filosofía de arquitectura, dio origen a las olimpiadas, dio origen a una ciudad creativa, porque el urbanismo es la base de la ciudad. No se puede pensar en una ciudad creativa cuando tiene un urbanismo que no está concebido para ser una ciudad creativa.

Los municipios son la base democrática del poder, la descentralización y las participaciones ciudadanas en la gestión de los asuntos públicos. Este dicho está escrito en una declaración de Cartagena de la UIM, del 19 de noviembre de 1993. Los representantes deben ser elegidos por sufragio libre, directo, secreto y universal. Así, las infraestructuras que tienen los municipios, son una larga lista de servicios que pasan desde la organización del territorio hasta los servicios de mantenimiento y cuidado de parques, agua, alimentos, etc.

¿Qué pasa con la universidad? Las universidades nacen en el siglo XI, XII. Se pueden ver las escuelas catedralicias que nacen vinculadas totalmente a la formación de eclesiásticos. Polonia que ahora es famosa porque se utiliza como referencia de una celebración jesuita hace unos años, es donde nació la necesidad de tener un sistema universitario común para el mundo. Las universidades españolas, la de Palencia y la de Lerida, que son las dos más antiguas; y luego están las universidades del renacimiento, que están muy vinculadas a la estructura monástica: Salamanca, Alcalá y Santiago.

La contra reforma y la reforma fueron quizá los mayores fallos que tuvo lo que sería el mundo de la universidad. Era normal en aquella época viajar por todas las universidades, no había profesores que estuviesen en un sitio; se iban de un lado a otro, es más, Oxford nace de unos profesores de la universidad de París que estaban incómodos, se marcharon y fundaron Oxford.

En el siglo XIX, incluso, siguen haciéndose universidades, pero lo que ocurre es una cosa muy importante. En España hay un choque tremendo entre la universidad clásica y la universidad en estudios superiores. Se piensa que la universidad no sigue, ni está vinculada en absoluto con la sociedad. Se dedican a discutir de cosas perezosas, de los ángeles, pero no entran a fondo en lo que todo el mundo espera que sea la universidad y por eso crean los reales colegios. Aquí se crean, por ejemplo, en México, un montón de reales colegios. Yo siempre recuerdo uno, por mi profesión, Real Colegio de Minas, que por si no lo sabe alguien es donde se descubrió un elemento químico: el vanadio.

En Europa existen las universidades de Humboldt y la de Neumann, quien, incluso tiene su modelo. Él era un profesor que venía de la universidad de Oxford, fue protestante y cuando dejó de serlo llegó a cardenal. Este hombre dio la idea de una universidad vinculada a la tecnología, a la gestión, a un modelo donde lo importante es la misión. Las universidades del siglo XX, XXI se llaman corporativas, funcionales, vinculadas sobre todo a esa idea que se genera en Estados Unidos de universidades muy vinculadas al tejido productivo, que fomentan la competencia. Hay que competir por proyectos, por los alumnos, por los profesores, hay que hacer marketing.

Es así, que en la etapa más moderna hay que hablar de las universidades corporativas. Las grandes corporaciones generan sus propios sistemas de enseñanza. El mundo del Reino Unido ha hecho una evaluación de cuáles serían las características de las universidades modernas en cuanto a la calidad, la organización de los profesores y estudiantes en redes, las oportunidades para las nuevas tecnologías, la predicción del sector privado, para la selección del sector privado, y la selección del personal. Este es el nuevo modelo.

En la actualidad es importante ver cómo pueden converger la universidad, las empresas y el gobierno. Las empresas como expresión de producción económica; la universidad como producción de conocimiento y formación de personas, y el gobierno o los gobiernos como gestores de la administración pública.

Por otro lado, hay que reconocer que las universidades se han convertido en agentes de desarrollo local, integradas al sistema productivo donde brindan servicios especializados, evidentemente. Pero no puede afirmarse que las universidades estén sólo vinculadas con lo próximo, lo local; las universidades no pueden ser localistas, son universales. La universidad debe estar en su campo y el municipio en el suyo.

La universidad tiene capacidad de ir hacia el desarrollo, hacia la investigación aplicada, a las empresas tecnológicas, es más, la universidad tiene capacidad de generar conocimientos para crear estándares tecnológicos y empresas tecnológicas nacidas en la sede de la propia universidad. Desde luego serán incluidas o no en grandes empresas; no es una obligación moral que deben de asumir.

La universidad debe analizar exactamente donde interviene. Está claro que los países crecen, hay instituciones, una organización, infraestructura, estabilidad macroeconómica, y luego vienen una serie de aspectos como son: la educación primaria y la salud. En el caso de la educación primaria, esta es una función universitaria. Luego vienen los aspectos de la educación superior y la formación. Además, está la eficiencia en los mercados de bienes, la eficacia del mercado laboral, flexibilidad del mercado laboral y gestión del talento, preparación tecnológica, el tamaño del mercado, alta eficiencia en los negocios y la innovación.

Evidentemente, está claro que en el caso de los indicadores de educación está el empleo con estudios secundarios y el empleo con estudios superiores; la calidad integral del sistema, la eficacia de las escuelas, la calidad de la ciencia de las matemáticas y de la ciencia en general, que se olvida a veces; sobre todo en el modelo latinoamericano, se olvida el interés en las escuelas y de su personal. Se deben tener expertos en ciencia y tecnología e investigadores, y el *staff* encargado de la formación. Es de gran utilidad aprovechar el talento de las personas que tienen alguna habilidad o capacidad, en las escuelas o universidades. Si éste no se aprovecha, la verdad es que es un dispendio para el cuerpo social y un problema importante.

Respecto a los indicadores de innovación, éstos son los de siempre. Cuántas patentes se generan, cuántas de las patentes son tecnológicas, cuánto no se

invierte, cuánto se invierte, cuántas personas con capacitación incorpora el sector productivo, etcétera. Son siempre los mismos, pero conviene, y en esto la universidad juega un papel importante. Lo más relevante deberá ser el universo de empresas del mundo, que se pongan en contacto con el universo de investigadores del mundo y lleguen a coincidir, a un acuerdo, y a solucionar los problemas que, al fin y al cabo, repercuten en la creación de riqueza.

En España, en estos últimos años se está trabajando en un tema que es muy importante en el mundo municipal, es la creación de campos de excelencia internacional. Pretenden poner en contacto a las empresas de un sector o de varios sectores con la universidad y con las administraciones públicas, sean del Estado o de comunidades autónomas. Estos campos de excelencia son una auténtica marca de calidad; los municipios en los que se ubica se convierten en la base del campo de excelencia. Por ejemplo, la sede universitaria de Santa Fe está colaborando con la universidad de Cantabria, en un *campus* de excelencia donde están inmersos todos los gobiernos de Cantabria, cinco o seis municipios, y los bancos e historias financieras de Cantabria, más toda la industria importante. Todo eso está, y le llaman "*Campus de Excelencia Cantabria*".

En Europa se están haciendo cosas semejantes, principalmente en Alemania y en Francia, porque realmente es importante. Es un poco incorporar a todo en mundo en un proceso que pone la innovación como base de la calidad de vida de los ciudadanos, como base del conocimiento.

El conocimiento es, más o menos, una información procesada. ¿cómo se genera conocimiento? Lo primero que hay que hacer con el conocimiento es lo que se está haciendo aquí todos los días en la Universidad Iberoamericana de Municipalistas (UIM). Un ponente sube y cuenta lo que él sabe, y se socializa el conocimiento. Lo discutimos, intentamos ordenarlo (con el fin de generar un nuevo conocimiento estructurado), y se dan conclusiones. Luego, habrá gente que estudiará lo transmitido y empezará a aplicarlo.

El conocimiento en este momento ha cambiado mucho; el conocimiento que no se comunica no existe. La comunicación es fundamental en el conocimiento. Cuando todo el mundo se comunica con todo el mundo, eso genera conocimiento, y diría que hay tanto conocimiento como interacciones. Ya se decía en la época de Humboldt, que lo único que en un momento se comparte no disminuye; se documenta precisamente el conocimiento. No se debe olvidar dónde se está en este momento, vivimos en un mundo que se comunica interactivamente; todos nos intercomunicamos. Hoy en día, nos encontramos en una nueva era del conocimiento, y esto es importante.

En lo social el conocimiento nace como gestión del conocimiento; es un producto de valor económico y por lo tanto entra en el mercado. El conocimiento es importante; es lo que lleva a la idea de la innovación. Cuando se generan nuevos conocimientos, si se explotan comercialmente, se tienen beneficios, por lo tanto son un bien económico.

¿Quién es el propietario del conocimiento y de la información? Evidentemente, cuando alguien crea un conocimiento invierte dinero en su creación, pero al brindarlo se hace público y la sociedad se apropia de él. Esto también ocurre con la información. En Europa, el año pasado fue el año de la creatividad y de la innovación. Los manifiestos de la unión europea consideran permanente al aprendizaje; creen que en las universidades y escuelas hay que formar personas con pensamiento creativo, que sean críticas, creativas y emprendedoras. Los lugares de trabajo son también centros de aprendizaje, no sólo se aprende en las escuelas sino también en los centros de trabajo. La cultura es un bien muy importante, al igual que la investigación científica y la innovación empresarial. ¿Y qué ocurre en las ciudades?

El siglo XIX fue el de las naciones, el XX el de los imperios y el XXI va a ser el de las ciudades. En el 2050, 70 por ciento de la población va a vivir en las ciudades. En el caso de Europa, que tiene una población muy envejecida, 84 por ciento de los europeos van a vivir en ciudades; se va a dar poder municipal a las ciudades. Respecto a las ciudades creativas, éstas pertenecen a un modelo que se basa en tres cuestiones: tolerancia, tecnología y talento. Aquí, la base creativa fundamentalmente es el cuerpo social, que en algunos sitios llega a ser 12 ó 14 por ciento de la población, considerada capaz de hacer cosas nuevas; de generar bienestar, satisfacciones y riqueza.

Si en un país no hay tolerancia para grupos o étnicas de cualquier tipo, no hay posibilidad de creatividad. Hay países que son líderes creativos: Finlandia, Dinamarca, Estados Unidos y Suecia; y hay otros que van por ese camino: Portugal y España; y algunos más que, evidentemente, están rezagados. Las ciudades creativas deben crear condiciones económicas viables; salarios y condiciones laborales favorables; redes profesionales actualizadas y líderes empresariales creativos y emprendedores.

El territorio y municipio creativo, debe de abrir sus puertas a la tecnología y al uso de elementos como el Internet, luchar por el acceso de la población a este servicio así como a todo aquello que mejore la calidad de vida de los habitantes, pero como un complemento de igualdad que se suma a otros factor igual o más importantes como es la tolerancia

En las ciudades creativas los temas digitales, las infraestructuras digitales, están convergiendo con las físicas. Están surgiendo cada vez más ciudades inteligentes, en las que se pueden ver administraciones públicas inteligentes, un tráfico más inteligente, sistemas de gestión de edificios más inteligentes, redes eléctricas inteligentes y, evidentemente, una universidad del futuro. En estas ciudades inteligentes se tienen que formar ciudadanos creativos, emprendedores y solidarios; una administración municipal autónoma, pero con una fuerte participación; nuevas tecnologías que funcionen con la participación de los ciudadanos; y una universidad que esté al servicio de los ciudadanos y brinde tecnología, ciencia y cultura.

Las ciudades inteligentes son una utopía, una utopía bonita.



La profesionalización: pilar del fortalecimiento institucional municipal

Eduardo Virgilio Baldeón Larrea
(México)

Cambiar la ley no modifica la realidad, y esa es una limitación de cómo se conciben las propias leyes. Toda reforma para que sea efectiva, tiene que acompañarse de al menos dos cosas: de las políticas y programas, y de los mecanismos de coordinación y de comunicación intragubernamental efectivos. Los municipios, a partir de la reforma constitucional, son reconocidos como ámbitos de gobierno, pero no están presentes cuando se decide cómo se va a repartir el presupuesto. En la mesa de decisiones están solamente el Sistema de Coordinación Hacendaria, la Federación y los estados.

Cada 10 años se hace alguna reforma significativa, pero parcial; y la reforma integral nunca se acomete de fondo. Cuando hay una nueva legislatura se repite este ritual, y se establece un compromiso de que se va a ir a fondo con las reformas. No es así. Siempre se presenta lo mismo, nada más que con distinta fecha. En México hay un diagnóstico bastante claro de dónde están los problemas, el cual está expresado en un documento llamado *Agenda para la reforma municipal*.

Para que el municipio sea protagónico del desarrollo y de la democracia local, es importante que se avance de un enfoque parcial hacia un enfoque integral, que, aparte de las reformas legales, se usen instrumentos de políticas, de fortalecimiento institucional y mecanismos de coordinación. Las reformas actuales sólo muestran un modelo tradicional que tiene limitaciones, inconsistencias, y está agotado.

Algunos factores que definen el grado de fortaleza institucional municipal son:

- La posición que ocupa el ámbito de gobierno municipal en el sistema de gobierno nacional y en el andamiaje institucional.
- Rol y funciones asignadas. Básicamente se le da un rol de administrador y prestador de servicios, no se visualiza como actor fundamental del desarrollo.

- La estructura del sistema fiscal. Prevalece inequidad fiscal y asignación de recursos que no corresponden con las tareas; se requiere mayor esfuerzo fiscal propio.
- El reconocimiento de la heterogeneidad municipal. Políticas y programas federales que no consideran la diversidad.
- Modelo de gestión de recursos humanos. Ausencia de estrategias sólidas de profesionalización.
- Modelo de integración y funcionamiento del ayuntamiento. Composición que no favorece la integración.
- Modelo de organización de la administración, desfasado.
- La calidad de la participación ciudadana. Existen mecanismos, pero la ciudadanía se muestra descontenta y lejana.

En síntesis, prevalecen un entorno y un diseño institucional municipal desfasados y reñidos con la continuidad y el largo plazo. ¿Qué se puede hacer en el marco actual?

- Coordinación, comunicación e interacción entre áreas.
- En contextos de debilidad institucional los liderazgos asumen el rol determinante.
- Riesgo de tornar dependientes los procesos.
- Promover cultura y una estructura de rendición de cuentas.
- Orientación a resultados. Guiarse por la obtención de objetivos y metas.
- Modernización administrativa igual a simplificación de procesos.
- Los servidores públicos son el pilar sobre el cual se puede edificar una gestión gubernamental efectiva, por lo tanto, requieren de profesionalización.
- Es en el ámbito municipal donde la participación ciudadana puede encontrar mayores cauces; es preciso estimularla.

Es puntual aprovechar y sostener el potencial innovador en los gobiernos municipales. Algunas consideraciones:

1. Los cambios experimentados en el ámbito local, no han venido acompañados de un conjunto coherente de reformas legales ni de políticas públicas adecuadas a las nuevas realidades.
2. En México se han realizado importantes reformas legales, principalmente, en las décadas de los 80' y 90', pero siempre bajo un enfoque parcial y limitado.

3. En el actual debate sobre la reforma política están presentes muy pocos temas relacionados con la vida municipal.
4. La reelección consecutiva, si bien es una demanda añeja del movimiento municipalista, resultaría limitada.
5. Emprender una reforma cuyo horizonte y eje articulador sean el desarrollo y la democracia local.
6. Revisión integral del marco constitucional y el entramado legal de la vida municipal.
7. Fortalecimiento de la autonomía en el marco de la reforma del Estado y del fortalecimiento del federalismo.
8. Las reformas deben considerar el desarrollo institucional (reelección inmediata, ampliación de periodo de gobierno, integración del ayuntamiento, profesionalización, etc.).
9. Las reformas tienen que acompañarse de una política pública orientada al fortalecimiento institucional municipal.

La profesionalización de las autoridades locales es fundamental para el buen desempeño del municipio. Es responsabilidad de las organizaciones políticas y partidos políticos, que los programas de formación vayan dirigidos a quienes habrán de gobernar y no solamente a la militancia social o política.



La creatividad y la innovación: el camino de las organizaciones públicas locales para responder a las presiones del cambio

Armando Pérez Contreras
(México)

Las organizaciones públicas locales se componen de individuos con valores, principios, comportamientos y conocimientos, mismos que al manifestarse en una colectividad reflejan un comportamiento organizacional.

La creatividad como un elemento fundamental de la innovación, es el camino para que las organizaciones públicas locales puedan responder a las presiones del cambio. Las problemáticas se presentan cuando no se cuenta con un servicio profesional de carrera y cuando la ciudadanía no es atendida de manera profesional, a través de la capacidad de los empleados públicos.

El desafío del cambio

Hoy por hoy, el desafío es el cambio. Los fenómenos de cambio presentan circunstancias que obligan a plantear las cosas de otra forma, a fin de resolver los problemas y buscar alternativas u oportunidades para mejorar; esto implica crear o generar nuevas propuestas para atender las demandas de la sociedad.

En la actualidad, la capacidad de cambio es un factor clave para las organizaciones de nivel mundial. Los expertos en la administración del cambio plantean que las organizaciones exitosas serán aquellas que tengan la capacidad para adaptarse rápidamente al contexto, comprendiendo eficazmente las circunstancias y condiciones que conllevan a tomar decisiones, en muchas ocasiones distintas a lo que originalmente se tenía previsto. Por ello, es importante comprender que los cambios deben ser fundamentales y con un enfoque integral.

Presiones del cambio

Cuando se habla de la necesidad de cambio, es porque existen factores o presiones que originan que las dependencias públicas, a nivel local, inicien la búsqueda de soluciones innovadoras o creativas. Algunas de esas presiones

de cambio, a las que se enfrentan las organizaciones públicas en su localidad, son: el crecimiento de la población, la forma de interactuar de los ciudadanos, el intercambio comercial, la tecnología de la información y las comunicaciones, la conciencia de la sociedad en los asuntos públicos y la participación ciudadana, entre otros. Actualmente, a los ciudadanos ya no se les convence fácilmente con promesas de un camino correcto, pues exigen que las acciones estén sustentadas y tengan resultados tangibles.

Las recomendaciones de algunos organismos no gubernamentales nacionales e internacionales que se exponen en foros, como los organizados por la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) y las aportaciones de grupos de expertos conformados por investigadores, académicos, servidores públicos, entre otros, son herramientas útiles para fortalecer a las instituciones públicas mediante procesos continuos de cambio; de ahí la importancia del intercambio de conocimientos y experiencias, así como del estudio de las mejores prácticas.

La situación política y económica que prevalece en una nación, indudablemente tiene repercusiones significativas en el ámbito local. Parece incidir de forma indirecta, pero en la mayoría de los casos es de forma directa. Estos factores se pueden ver reflejados en restricciones presupuestarias, así como en limitaciones en la capacidad para gestionar los recursos que sustenten los diferentes programas y proyectos institucionales. Este tipo de presiones de cambio, obligan a las instituciones públicas de nivel local a buscar soluciones, a pesar de las limitaciones financieras y algunas adversidades a las que se enfrentan.

En este orden de ideas, la globalización es otro de los factores que conlleva al cambio, pues al tratarse de un fenómeno que no distingue fronteras entre distintos países, se manifiesta a través de nuevas tendencias que rompen con los paradigmas de los gobiernos locales. En un mundo cada vez más competitivo, en el que la comunicación juega un papel importante, la información fluye rápidamente y posibilita la adopción de prácticas que demuestran dar resultados en el corto plazo, para satisfacer las necesidades de los ciudadanos de forma ágil. Los cambios son inevitables, irreversibles y constantes.

A lo largo de los últimos 10 años, los desastres naturales han influido en las naciones, sin importar su nivel de desarrollo económico, político, social o cultural. Este tipo de eventos originan fuertes cambios en cada región, tanto en su forma de comprender la realidad como en la de gobernar, sea a nivel local, estatal o nacional. Una posición previsoras o reactiva ante fenómenos de este tipo hace la diferencia, pero no son garantía de éxito.

Crear implica generar algo nuevo; innovar es aplicar algo nuevo. En este sentido, cuando algo existe y se le adapta o modifica algo nuevo o distinto, se habla de innovación. Pero ¿qué es cambiar? Cambiar es pasar de un estado a otro. El Diccionario de la Real Academia dice que cambiar es modificar apariencia, condición o comportamiento y, precisamente, la innovación y la creatividad apuntan a lograr que se adapten o creen nuevas soluciones.

La resistencia al cambio

Al enfrentar el cambio se dan en el individuo una serie de factores que se presentan como resistencias, es decir, la oposición natural del ser humano para cambiar o ser cambiado, tanto en sus hábitos como en sus conductas y comportamientos. En esta lógica, se puede decir que el cambio genera resistencia en las personas, lo cual es natural y comprensible. El ser humano no se resiste solamente a los cambios que cree no le convienen, sino a los que pudiesen ser favorables, y todo por temor a ellos.

La resistencia al cambio, según Michael Hammer, uno de los expertos más reconocidos en la materia, es la parte más compleja del cambio mismo; es lo más molesto, lo más penoso y lo más desconcertante. Sin lugar a dudas, hay que entender que esa resistencia existe, no se puede evadir y debe ser abordada como se presenta. Será de ayuda emplear algunas técnicas e ideas clave para hacerle frente y contrarrestarla.

Los cambios generan la percepción de consecuencias negativas en la mente de la gente. Usualmente se piensa que el cambio resultará poco favorable: “me van hacer trabajar más”, “me forzarán a que cambie mis hábitos”, “me van a prohibir comer en mi escritorio, como lo hago siempre”, “si antes me tomaba una hora para el café, ahora no me lo van a permitir”. Al respecto, el encuadre de la profesionalización y de aquello que tiene que ver con la responsabilidad de un servidor público profesional, tiene que ir rompiendo ese tipo de hábitos o conductas que impiden avanzar.

Si el cambio es natural ¿por qué se resisten a él?, ¿por qué los proyectos no se consolidan?, ¿por qué no se tiene continuidad?, ¿por qué los esfuerzos no se concretan? Algunas de las posibles respuestas a estos cuestionamientos están en los factores de resistencia del mismo cambio, que son:

- Percepción de consecuencias negativas.
- Falta de comunicación.
- No considerar que los esfuerzos deben ser globales.
- Sublevación de los empleados.
- Necesidad de romper hábitos.
- Miedo a tener que trabajar más.

Para comprender las causas de la resistencia al cambio en el ámbito del gobierno local, se debe reconocer que las autoridades o servidores públicos no tienen una comunicación eficiente y suficiente con la ciudadanía. Por esta razón, cuando se emprenden algunos cambios se generan problemas de percepción,

paradójicamente en quienes debiesen ser los promotores de dichos cambios. Los rumores o el ‘radiopasillo’, como coloquialmente se le denomina a la comunicación informal, distorsionan, lamentablemente, el sentido y la intención de un proyecto creativo e innovador.

Los esfuerzos en materia de profesionalización del servicio público, deben ser integrales y graduales. Desde luego, los servidores públicos corren el riesgo de la resistencia al cambio: yo ¿por qué voy a cambiar?; ¿quieren cambiar? pues que cambien los otros; que profesionalicen a los demás, ¿yo por qué? si yo así estoy bien, yo ya tengo un título profesional. Por ello, en la búsqueda de la profesionalización se deben identificar promotores del cambio.

Recomendaciones para el cambio

Para romper con las resistencias se recomienda identificar la necesidad de cambio y las problemáticas que se manifiestan como presiones de cambio, lo que indudablemente debe llevar a clarificar por qué y para qué se quiere cambiar. Después se debe plantear hacia donde hay que dirigirse. En la película del Mago de Oz , por ejemplo, cuando Dorothy, la niña que aparece en la historia, llega a un camino que se divide, le pregunta a un hombre de paja respecto al camino que debía seguir. El espantapájaros, a su vez, le pregunta a Dorothy ¿a dónde te quieres dirigir? Ella responde: “no sé”; el hombre de paja le dice: “entonces cualquier camino es bueno”.

En esta lógica, si no se sabe a dónde se quiere ir, en los temas de profesionalización del servicio público, hay que elegir el camino que permita ser congruente y convincente. Una vez elegida la ruta, es necesario establecer *hitos* o momentos que den cuenta de los resultados o avances obtenidos. Es evidente que dentro del ámbito público se hacen tantas cosas y se busca resolver tantos problemas de distintos grados de complejidad, que los servidores públicos dejan a un lado la rendición de cuentas respecto a los logros intermedios, esperando a la consolidación de los ‘grandes resultados’, los que en muchas ocasiones no se concretan por la falta de un control y seguimiento periódico de los ‘pequeños’ pero sustanciales resultados.

Los éxitos tempranos de todo proceso de cambio deben ser comunicados oportunamente, ya que esto es necesario para generar credibilidad. La falta de credibilidad contribuye a que muchos proyectos o programas de los gobiernos locales no se concreten o sean cuestionados, severa e injustamente. Por esta razón, hay que ser suficientemente claros para comunicar, es decir, determinar la frecuencia, la cantidad y la calidad de información como parte fundamental del proceso de cambio, una vez que se inicia.

La posibilidad de éxito de los cambios se ve favorecida con una coalición guía, la cual debe normar y generar una idea clara de los avances, así como la existencia de un verdadero compromiso de las autoridades. De aquí viene algo importante y tal vez controversial: un proceso de cambio debe enfrentar retos completos y no parciales. De igual forma, es muy útil tener en cuenta que la gente no se

resiste a sus propias ideas, por lo que hay que promover la participación social para que la misma gente sea promotora del cambio.

Componentes de la cultura organizacional a considerar en el proceso de cambio

De acuerdo con los expertos en administración del cambio, al realizarlo se deben considerar 10 componentes culturales:

1. Normas, políticas y procedimientos.
2. Objetivos, metas e indicadores.
3. Estructura organizacional.
4. Formación: capacitación y desarrollo.
5. Recompensas, reconocimientos, medidas disciplinarias y sanciones.
6. Comportamiento de los directivos.
7. Usos y costumbres.
8. Reuniones, eventos, ceremonias.
9. Comunicaciones.
10. Entorno laboral y condiciones físicas de la organización.

Conclusiones

- La necesidad del cambio está latente debido a la existencia de presiones internas o externas.
- Las organizaciones públicas locales deben responder a las presiones de cambio con creatividad e innovación.
- El cambio lleva por caminos nuevos, diferentes o desconocidos, que generan temores en los individuos y en los grupos.
- La gestión del cambio implica conocer todos los factores que conforman a la organización.
- No estar preparados para el cambio puede conducir a la falta de continuidad de los proyectos y programas institucionales, dando paso a la frustración y a la falta de credibilidad.

Bibliografía

1. Boyett, Joseph y Jimmie Boyett, 1999, *Hablan los gurús*, Bogotá, Colombia.
2. Diccionario de la lengua de la Real Academia Española, vigésima segunda edición. Disponible en: <http://www.rae.es/rae.html> [Fecha de consulta: 16 Marzo 2010].



La profesionalización de los servidores públicos municipales

José Octavio Acosta Arévalo
(México)

El mundo está cambiando cada vez más rápido. Hoy esto se expresa, entre otras cosas, en un incremento y concentración de la población en pocos núcleos urbanos altamente saturados, en una mayor demanda de servicios públicos, en una menor estabilidad de empleo, en una mayor disputa política y competencia electoral, en un cambio frecuente de partidos políticos en el gobierno, y en una fuerte presión sobre los recursos naturales para encontrar soluciones a problemas referentes al petróleo, a los bosques, a la madera, etcétera.

Por otra parte, hay una insuficiencia crónica de recursos; los recursos disponibles no alcanzan para satisfacer las necesidades de la población.

La forma en que los municipios gestionan los servicios no ha cambiado lo suficiente:

- Visión de corto plazo.
- Criterios clientelares.
- Toma de decisiones no participativa.
- Manejo opaco de los recursos públicos.
- Limitada capacidad técnica.

El resultado se refleja en:

- Obras y servicios públicos insuficientes y/o de baja calidad.
- Desigualdad debido a sectores sociales excluidos del acceso a los mismos.
- Limitado desarrollo y bienestar en muchas localidades.

El municipio es la institución idónea para impulsar el desarrollo y mejorar las condiciones de vida, por su interacción estrecha, cotidiana y permanente con los actores locales y con el territorio.

Los municipios deben percibirse y asumirse plenamente como auténticos órganos de gobierno local capaces de promover el desarrollo y la democracia local; como órganos de gobierno que no sólo construyen obras y prestar servicios, sino que se ocupan del cambio y del progreso en su totalidad. No obstante la importancia estratégica del municipio, su capacidad institucional (en términos generales) es limitada para atender eficaz y eficientemente las necesidades concretas de las sociedades municipales.

Limitaciones frecuentes de las administraciones municipales:

- No hay continuidad en políticas y estrategias para el desarrollo local; las acciones de gobierno se modifican trianualmente por el limitado periodo de gobierno.
- Los planes municipales no se asocian con la realidad, debido en gran medida a la limitación de recursos.
- Los perfiles del recurso humano no corresponden a la función que se desempeña, debido a que su contratación no fue con base en un perfil de puesto y la demostración de experiencia y competencia en las funciones a realizar, sino en compromisos políticos derivados de un proceso electoral.
- No existen políticas para el desarrollo de los recursos humanos, ni instrumentos para su regulación y desarrollo, ni para la capitalización de sus experiencias y el impulso a iniciativas de innovación.
- En muchos casos, no existe un mecanismo de participación ciudadana en la planeación, ejecución y seguimiento de la gestión municipal, ni mecanismos de corresponsabilidad gobierno-ciudadanía.
- Las tareas delegadas a actores externos no siempre se acompañan de procesos de capacitación que formen a los servidores públicos municipales y fortalezcan institucionalmente al municipio.

Como contraparte de la moneda no se ve que los municipios, ante estos cambios, se hayan transformado lo suficiente. En México, particularmente, la visión es de corto plazo: se determina localmente un horizonte político de tres años, el ejercicio de gobierno (con frecuencia) es un ejercicio de tipo clientelar, no se construye política pública, no se finca el desarrollo sino sólo se atienden obras para mantener una clientela electoral. También, muchas veces las decisiones que afectan a la comunidad no son participativas, son gubernamentales; frecuentemente hay manejo opaco de los recursos públicos, y una limitada capacidad técnica.

En México, aunque no hay datos exactos, aproximadamente la mitad de la población vive en condiciones de pobreza y exclusión, producto de la falta

de servicios eficientes y de calidad. Para acabar con esta problemática el municipio, como órgano de gobierno local, debe potenciar la capacidad de los propios ciudadanos para encontrar las soluciones a sus problemas inmediatos y estratégicos, y promover el desarrollo y la democracia.

Por tradición, el nuevo gobierno siempre afirma que todos los problemas y todos los males habidos y por haber son culpa del anterior, y eso se repite siempre. Entonces hay una ruptura, no hay un esquema institucional de aprendizaje colectivo; en muchos casos no existen mecanismos de participación ciudadana en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas municipales; las tareas delegadas a actores externos no se acompañan de procesos de capacitación que forman a los gobiernos públicos municipales y fortalecen la institución municipal. Hay una tendencia en muchas partes del mundo a que, aparentemente, pareciera ser que la iniciativa privada es más eficaz y eficiente en la prestación de algunos servicios.

En los municipios a veces se promueve el *outsourcing*, es decir, la contratación externa de servicios públicos. Hay muchas consultorías privadas haciendo cosas que personalmente hacía el municipio. Esto refleja un empobrecimiento de la capacidad institucional, y cada vez menos los gobiernos tienen menos experiencia para enfrentar diferentes situaciones.

En los últimos 10 años, en México se ha incrementado el tamaño de la administración pública. En 1995 había aproximadamente 350 000 municipales; en la actualidad se calcula que hay más de 750 000, o sea, se ha ido al 100 por ciento el tamaño de la administración pública, pero, paradójicamente, esto no significa que hay mejor eficacia o mayor eficiencia, o un mayor desarrollo y reducción de las condiciones de marginación.

La hipótesis de Goldratt¹ dice: “las organizaciones están diseñadas u organizadas y son dirigidas consciente e inconscientemente, de tal manera que tienen los resultados que obtienen. En otras palabras, una organización mal diseñada obtiene malos resultados”. Ante este panorama se reconoce la necesidad importante de fortalecer la capacidad institucional de los municipios para que puedan enfrentar los grandes retos, sin embargo, con gobiernos locales poco eficaces y no democráticos no habrá ni democracia ni desarrollo.

No todos los problemas que afectan el bienestar son responsabilidad exclusiva del municipio, entendiéndose éste como el gobierno y la sociedad local, pues sin la participación de la sociedad ningún problema tendrá solución. Entonces, se requieren gobiernos locales capaces de tener sociedades modernas, eficientes y desarrolladas; gobiernos que apliquen una política dirigida a la profesionalización para generar los estímulos adecuados, y que tengan visión de futuro.

Se reclama la gran capacidad municipal pero no se actúa con el ejemplo. En el caso mexicano hay una tremenda desconfianza hacia el trabajo del municipio.

¹ Físico israelí nacido en 1948, creador de la teoría de las restricciones y autor del best-seller “La Meta”.

Se dice que es corrupto, incompetente, inepto, y esto provoca que se le pongan muchas trabas, condicionantes y regulaciones en su gestión, lo que dificulta -a grado máximo- la operación municipal.

De acuerdo con un estudio que hizo una institución académica, en México hay 122 leyes federales, más las estatales. Solamente de las leyes federales se identificó que había 800 artículos que tienen que ver con la regulación municipal, de los cuales se desprenden 2 500 procedimientos que nadie conoce y cumple.

No es la falta de legislación la que limita que en los municipios no haya sistemas de implementación de gestión de recursos humanos. Sí los hay. La tendencia mundial exige el desarrollo de la capacidad institucional, y los procesos de descentralización que se están impulsando en el mundo entero y en América latina. El condicionante es que si no hay capacidad cualquier descentralización está irremediablemente destinada al fracaso. Existe el instrumental técnico para establecer sistemas de carrera. Entonces, se requiere crear condiciones, estímulos -tanto positivos como negativos- de demanda al gobierno local. Aquí la sociedad local juega un papel importante de reclamar que su gobierno sea profesional.

Decía Albert Einstein: “si seguimos haciendo lo mismo no podemos esperar resultados diferentes”, entonces tenemos que hacer las cosas de manera distinta. El objetivo es incrementar las capacidades de los servidores públicos para que en su expediente aumente su desarrollo y su desempeño. Esto fortalece especialmente al gobierno local, que obtiene un incremento en su capacidad para generar los satisfactores que requiere la sociedad.

El reto es crear y utilizar instrumentos de gestión de recursos humanos en todos los municipios, estimular fiscalmente la profesionalización, proveer una nueva cultura que combine a la acción política con una alta capacidad técnica y profesional, y fortalecer el protagonismo social y la democracia local.

Relacionar el objetivo con las estructuras, con la capacidad, con los puestos, con temas permanentes de capacitación y contratación, con base en el mérito, respaldo jurídico, reglamentación y políticas de Estado, son condicionantes favorables a la profesionalización. En la medida que los ciudadanos exijan de su gobierno una respuesta más funcional, ésta realmente incidirá. Un gobierno que no sea profesional, que le cueste votos. Los partidos tienen que desarrollarse, que modernizarse, que buscar estímulos económicos, políticos y fiscales para exigir que los gobiernos vayan avanzando.

En conclusión, una condición de éxito de la descentralización y la autonomía en México, es el desarrollo de las capacidades institucionales locales. Actualmente, en este país existe un proceso de reforma política que busca promover la reelección inmediata de los alcaldes y diputados, principalmente. La reelección por sí misma no va a cambiar las cosas, o sea que aunque el alcalde pudiera estar tres, seis o nueve años, si no va acompañado de un esquema de profesionalización de desempeño, sólo va a alargar los esquemas clientelares.

Sólo con una política de Estado y la creación de estímulos será posible profesionalizar a los municipios. Es fundamental la participación y la vigilancia social en la profesionalización y la modernización administrativa; para ello existen muchas herramientas técnicas y metodológicas, pero es necesario adaptarlas a sus necesidades, a sus recursos, a sus propósitos, por ser un proceso transparente muy claro. Al respecto de la profesionalización, se ha dado un fenómeno que es la simulación, simular que se está profesionalizando, que se establecen sistemas de carrera, que se crean muchos aparatos técnicos, pero realmente no se cambia nada. La política del gatopardismo (que cambia de color pero en el fondo es lo mismo) existe. Las asociaciones de murguillos son una herramienta valiosa, útil, muy importante para impulsar el esquema de la profesionalización.

Contradicciones de las políticas de fortalecimiento municipal:

1. Se trata igual a los que no son iguales: se limita a los grandes y se satura a los chicos.
2. Se busca resultados de largo plazo y se condicionan a esquemas financieros anuales y administrativos trianuales.
3. Se busca la profesionalización, pero no existen políticas nacionales ni estímulos institucionales eficaces para lograrla.
4. Se reclama la baja capacidad municipal, pero no se actúa con el ejemplo en instancias federales y estatales, abrumando al municipio con estructuras y funciones.
5. Se habla de tres órdenes de gobierno, pero sólo dos participan en las decisiones.
6. Se habla de pluralidad y se implementan con frecuencia políticas clientelares.
7. Se reclama independencia económica, pero los programas federales y estatales determinan, en mucho, los modelos de operación.

Los municipios tienen facultad para aprobar las bases generales de su administración pública y procedimientos administrativos. Al menos la legislación de 20 estados obliga a los municipios a establecer sistemas de capacitación, profesionalización o carrera administrativa. La tendencia mundial y exigencia ciudadana apunta hacia una mayor eficiencia y eficacia gubernamental que sólo será posible con gobiernos profesionales. Existe suficiente instrumental técnico y metodológico para establecer los sistemas.

Los objetivos de la profesionalización en los municipios básicamente son dos: por un lado, incremento de las capacidades de los servidores públicos municipales, y la estabilidad y desarrollo de los mismos con base en el mérito; y, por otro lado, el fortalecimiento institucional del gobierno municipal, y el incremento de su capacidad para generar mejores bienes y servicios.

El modelo que requieren los municipios debe basarse en: relación directa entre objetivos, estructuras, puestos y perfiles; estructuras claras, simples y transparentes; sistemas permanentes de capacitación y profesionalización; contratación y acenso basado en el mérito; respaldo jurídico; disposiciones y sistemas relacionados con la gestión del recurso humano; políticas de Estado que estimulan la permanencia y desarrollo del personal dentro de la institución, y sistemas locales adecuados a sus necesidades y recursos.

Los retos de las administraciones municipales son:

- Crear y utilizar instrumentos de gestión de recursos humanos, y profesionalización en todos los municipios.
- Separar la acción político partidaria de la gestión y administración municipal.
- Ampliar el marco normativo y reglamentar la profesionalización.
- Dar estímulos fiscales que promuevan la profesionalización.
- Promover una nueva cultura que combine la acción política con una alta capacidad técnica y profesional de ejecución.
- Fortalecer el protagonismo social y la democracia local.

Una condición de éxito de la descentralización y la autonomía, es el desarrollo de capacidades institucionales. Por sí mismas, ni la ampliación de periodo, ni la reelección, contribuirán a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Sólo con una política de Estado y la creación de estímulos será posible profesionalizar a los municipios.

Es fundamental la participación y vigilancia social en la profesionalización y modernización de las administraciones locales. Existen muchas herramientas técnicas y metodológicas, pero es necesario que cada municipio diseñe un modelo propio que responda a sus necesidades y recursos. Las asociaciones de municipios son una herramienta valiosa para el impulso de la profesionalización.



La necesidad de la capacitación para el desarrollo de las administraciones locales

Aldo Emilio Tello Carrillo
(México)

Los organismos internacionales tienen reglas muy claras para la presentación de los proyectos de desarrollo que puedan ser susceptibles de financiamiento de la ayuda internacional y, normalmente, en los ayuntamientos, en las administraciones locales, no tienen los técnicos capacitados en este rubro. Por ello, el primer paso de cualquier alcalde que tenga interés en poder acceder a los recursos públicos, es la capacitación.

En Iberoamérica, pero sobre todo en Latinoamérica, existe una gran necesidad de impulsar la capacitación de los gobiernos locales, es decir, de las administraciones públicas locales. En muchos de los países democráticos, la alternancia en el poder por parte de los distintos partidos políticos no ha permitido el establecimiento de los servicios civiles de carrera en las administraciones locales, lo que da lugar a que en cada cambio de gobierno se empiece a partir de cero, entre otros aspectos, en materia de capacitación.

La capacitación de las administraciones públicas locales es fundamental para el buen desarrollo económico, social, cultural y humano de los municipios, regiones y provincias. El gobierno en turno debe tomar en cuenta lo anterior para promover su aplicación. Existen un sin número de instituciones públicas y privadas que ofrecen programas de capacitación en los diferentes países, y que pueden resolver las necesidades de adiestramiento de las administraciones locales mediante programas de becas que otorgan 100 por ciento del costo de la matrícula. Algunas de estas instituciones dan la posibilidad de que el aspirante pueda asistir a alguno de los países donde se ofertan las becas. Con estos apoyos, la capacitación no es un servicio que pudiera afectar las finanzas de las administraciones locales; los responsables de recursos humanos y los líderes de las administraciones tendrán que buscar dentro de la oferta de capacitación todas las opciones a elegir.

¿Cuáles son los principales retos a los que se tienen que enfrentar las administraciones locales? Para el caso de los municipios pequeños y rurales, la

principal es el nivel educativo de la gente que vive en el entorno; la falta de recursos humanos capacitados. Sin embargo, la necesidad de capacitación es cada vez mayor en las poblaciones, en general; las nuevas áreas del conocimiento que requieren una especialización adicional conforme se van presentando, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la necesidad de su uso en las administraciones públicas locales; el desarrollo científico y tecnológico, y la necesidad de la actualización del personal en estos rubros; la aplicación de tecnologías para la preservación y regeneración del medio ambiente, y el aprovechamiento de las experiencias exitosas en otros países o regiones.

La capacitación hace administraciones más eficientes, preparadas en los nuevos rubros del conocimiento; personal instruido para una mejor y mayor respuesta a la sociedad, implementación de programas acordes con la realidad actual; posibilidad de establecer nuevos mecanismos de servicio y atención a la ciudadanía; tener contacto y acceso a nuevas fuentes de financiamiento de la cooperación internacional; aplicar las experiencias exitosas que han tenido otras regiones y países; participar en la toma de decisiones adecuadas en el impulso de planes y programas, lo que lleva a optimizar el gasto público; mejorar la recaudación con base en una hacienda profesional y moderna; y, al final, lograr una mejor percepción del trabajo de la administración local ante la ciudadanía.

Lograr una mejora en calidad y cantidad en la prestación de bienes y servicios a la ciudadanía, con personal profesional y atento a las demandas ciudadanas, facilitando las gestiones del ciudadano, aprovechando las tecnologías de la información y ampliando la participación de la sociedad, redundará en una mayor gobernabilidad y desarrollo de la comunidad.

Una de las instituciones que están dedicadas a la capacitación y que han participado en el ámbito latinoamericano es la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), mediante la alianza que tiene con la Universidad Menéndez Pelayo. Ambas han integrado el Centro Iberoamericano de Gobernabilidad, como un ente capacitador para Latinoamérica en diferentes rubros de la administración.

El Programa de Formación Virtual en Gestión y Desarrollo Local, fue concebido para llegar a todos los ámbitos de la vasta geografía iberoamericana, con todas las facilidades y economías de tiempo y de recursos que representa la capacitación por Internet. Este programa está diseñado con una estructura modular y pensando en su integración completa, con la formación presencial que se brinda en el marco de la Maestría en Dirección y Gestión Pública Local, certificada en forma conjunta por prestigiosas universidades españolas como la Universidad Carlos III de Madrid y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

Uno de los cursos que se imparten en este programa es el de Especialización en Gobierno y Desarrollo Local, el cual se estructura en diferentes módulos, que son: Escenarios para la Acción Local en el siglo XXI, Desarrollo Local, Experiencias y Modelos de Gestión, Planificación Local Estratégica, Estrategias de Modernización del Gobierno Local, Sostenibilidad Ambiental, Agenda Local para los Objetivos del Milenio, Técnicas de Formulación de Proyecto de Desarrollo Local y Taller de Trabajo Final.

En materia de capacitación, el Centro Iberoamericano de Gobernabilidad, Políticas y Administración Pública (CIGOB) ofrece los siguientes cursos: Especialización en Gerencia Pública, con los siguientes módulos: Dirección y Gestión de Recursos Humanos, Liderazgo para el Gobierno y la Decisión Local, Negociación y Resolución de Conflictos, Calidad en la Administración de los Servicios Públicos, y Marketing Público y Comunicación Institucional.

Especialización en Gerencia y Marketing Político, Gobernanza y Tecnologías de la Información, Promoción y Desarrollo y, Financiación del Gobierno Local. Otros cursos son: Urbanismo y Desarrollo Sostenible, Servicio Civil y Dirección de Recursos Humanos, Modelos de América Latina, Modelos de Europa, Desarrollo Local y Gestión Estratégica, Planificación y Gestión Estratégica, Auditoría, Control y Fiscalización, Dirección de Servicios y Empresas Públicas, y Gestión Ambiental Participativa Rumbo a la Sustentabilidad.

El talón de Aquiles de las administraciones locales, es el financiamiento. Normalmente existen menos recursos de los que se requieren para poder trabajar, y el nivel recaudatorio de los entes locales en casi toda América Latina es muy bajo en relación con lo que se debiera obtener. En México todavía está peor, porque los recaudadores son muy malos; falta capacitar al personal dedicado a la recaudación y establecer mecánicas muy claras y definitivas de cómo implementar un sistema recaudatorio eficiente, que alivie las arcas municipales.

La especialización en Cooperación Exterior da herramientas valiosas para establecer e impulsar diversas formas de obtener financiamiento a través de la cooperación internacional. La mayoría, o 99 por ciento de los casos, de los gobiernos locales no acceden a esos recursos por la falta de gente capacitada en la elaboración de proyectos y en la integración de los expedientes correspondientes para poder llegar a los organismos internacionales en busca del financiamiento. Al no poder acceder a los recursos del extranjero, se han perdido cantidades importantes de dólares, euros y yenes, entre otras monedas. Este esquema de financiamiento lo ha generado Naciones Unidas con el fin de que las naciones desarrolladas apoyen a los países en desarrollo; y, sin embargo, México no lo aprovecha por la carencia de gente capacitada en la obtención de recursos.

Cada año quedan en las arcas extranjeras muchísimo dinero. Por ejemplo, la Unión Europea, quien tiene el compromiso de manejar aproximadamente 0.7 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) para la ayuda internacional, se queda con la mayoría de estos recursos porque al no existir proyectos que puedan ser candidatos a este financiamiento, no los usan. Los recursos se solicitan y justifican mediante proyectos de desarrollo comunitario que beneficien a la población. Para ello, se debe cumplir con los requisitos que exigen los organismos internacionales. Ya obtenidos los apoyos es muy importante hacer una comprobación de gastos y demostrar el cumplimiento del objetivo planteado en el proyecto, para que quede esta información en el historial financiero del gobierno local y éste pueda seguir recibiendo apoyos internacionales en los siguientes ejercicios fiscales por efectuar la normativa de las Agencias de Cooperación Internacional.

Otro de los organismos perteneciente a la cooperación española es la Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico (CEDET), con sede en Madrid. Está presidida por la Secretaría de Estado de Economía, del Ministerio de Economía y Hacienda, a cargo de la Vicepresidencia Ejecutiva de Fundación Telefónica. Como vocales están la Agencia F. Universia, que pertenece al Banco Santander, el Instituto Español de Comercio Exterior y la Vicepresidencia para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, además de la Secretaría General de la Agencia Española y Cooperación Internacional para el Desarrollo.

De esta unidad surgió la Agencia de Cooperación Internacional y el Centro de Desarrollo, un Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico, con programas abiertos de capacitación que operan a nivel mundial.

La Fundación CEDET es una organización sin ánimo de lucro, dedicada a la cooperación, al desarrollo, que fue creada a iniciativa del Ministerio de Economía y Hacienda de España y del Banco Mundial. La misión del CEDET es colaborar con las capacidades de gestión de las administraciones públicas, mediante la puesta en común y el intercambio de conocimientos y experiencias. Esta labor se desarrolla usando los métodos y herramientas que posibilitan las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

Las actividades se centran en la oferta de Programas de Gestión del Conocimiento, desarrollado en colaboración con diversas instituciones españolas e internacionales, que se basan esencialmente en la capacitación por Internet y la creación de redes virtuales de expertos que colaboren en el crecimiento profesional del capital humano en las administraciones públicas de América Latina.

La gestión económica y fiscal de las administraciones públicas es una de las áreas que maneja la Fundación CEDET. En ella colaboran la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, el Centro Iberoamericano de Administraciones Tributarias, el Instituto de Estudios Fiscales, el Tribunal de Cuentas de España, la Universidad de Andalucía y la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

En el área política y de promoción de actividad económica está la Agencia de Inversiones Tributarias, Centro de Investigaciones Energéticas, y algunas Secretarías de Estado e Institutos Nacionales. Estos organismos son los que formulan los contenidos de cada uno de los programas de desarrollo a impulsar. En regulación de mercados y sectores, y en gestión de infraestructura y servicios, están los organismos de más alto nivel que manejan estos rubros, tanto de España como de Europa.

En materia de cohesión social y gestión de la seguridad social está la Agencia del Empleo de Madrid. Y en la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, en la Gestión General de las Administraciones Públicas, está el Congreso de los diputados de España y el Instituto Nacional de Administración Pública.

Asimismo, en gestión de conocimiento y formación de capital, están la Agenda Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, la Dirección de Educación Técnica, la Fundación del Español Urgente y la Universidad de Alicante.

Cada seis meses aparece una convocatoria publicada en el portal de la Fundación CEDET para promover los cursos que se imparten en cada una de sus áreas. Todos ellos no tienen costo si los aspirantes son gente involucrada en la administración pública de cualquier nivel estatal, federal o municipal. En algunos de los casos, al concluir los cursos (todos son vía virtual) hay una etapa presencial en la cual el estudiante es becado para acudir a España, también sin costo para el alumno y las administraciones públicas. Aproximadamente, se imparten entre 80 y 90 cursos.

Existe otro organismo de formación que es el Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo (CLAD). Este centro es un organismo público internacional de carácter gubernamental; se constituyó en 1972 bajo la iniciativa de los gobiernos de Perú, México y Venezuela; su misión es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de las administraciones públicas.

El CLAD, como centro latinoamericano, creó la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas la cual tiene la misión de articular y coordinar el intercambio de información y de experiencias. También se dedica a promover la creación de sinergias y realizar acciones de cooperación internacional para la formación de directivos y funcionarios públicos, de conformidad con las orientaciones de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, con el propósito de coadyuvar al fortalecimiento de la institucionalidad democrática y la mejora de las capacidades de la gestión del Estado y a la consolidación de sistemas de función pública profesionales en América.

El área de formación tiene como objetivo contribuir al desarrollo de las capacidades directivas en el sector público de los países de la región, mediante acciones formativas integrales de carácter innovador y de efectos multiplicadores en las áreas de prioridad para los países.

Las áreas temáticas estratégicas para la formación de directivos públicos iberoamericanos son las siguientes:

- Planificación estratégica, negociación y adopción de decisiones.
- Desarrollo de competencias directivas.
- Gestión para resultados.
- Gobierno electrónico.
- Gestión pública intercultural.

- Gestión pública participativa.
- Gestión pública de calidad y excelencia.

Otro de los centros, éste de reciente creación, considerado como un hijo de la UIM, es el Centro Latinoamericano de Estudios Locales (CELADEL), coordinado por José Luis Furlain y Leopoldo Fidica. Este centro imparte dos cursos. Uno es la Especialización en Servicios Municipales, y el otro curso es la Especialización en Liderazgo y Participación Local.

El CELADEL también tiene abiertos diversos foros de discusión sobre temas específicos en donde la gente emite sus comentarios. Esto refleja las experiencias o los problemas a los que se están enfrentando las administraciones públicas, y dan una visión de cada una de las áreas tratadas para ver qué está pasando en la realidad latinoamericana y cómo se pueden aprovechar las experiencias en beneficio de las administraciones propias.

Por último, otro de los centros de capacitación es el Centro Panamericano de Estudios Superiores, institución formada en 2004, enfocada a preparar personas en educación continua y estudios de postgrado en la modalidad a distancia, empleando la tecnología de punta y respaldados por la plantilla docente que está constituida por una red de expertos en distintas disciplinas, las cuales colaboran con las más prestigiadas universidades y organismos públicos y privados de Iberoamérica.

Toda la oferta académica del Centro Panamericano de Estudios Superiores cuenta con reconocimiento y validez oficial de estudios de la Secretaría de Educación, por lo que de acuerdo con los Convenios Andrés Bello y los específicos sobre reconocimiento de validez oficial de estudios que México ha suscrito con varios países, estos títulos son reconocidos por los ministerios de educación de la mayoría de los países de América latina y el Caribe, y por España.

El Convenio Andrés Bello es una organización de carácter intergubernamental e internacional, con sede en Bogotá, Colombia. Desde 1970 trabaja en procesos de integración educativa, científica, tecnológica y cultural en el ámbito iberoamericano; acuerdo del que forman parte países como Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, España, Panamá, Perú, Venezuela y, por supuesto, México.

Este convenio fomenta el otorgamiento de becas, reconoce los estudios primarios o de enseñanza general básica y de educación media o secundaria, mediante tablas de equivalencia que permitan la continuidad de los mismos o la obtención de los certificados correspondientes a cursos, niveles, modalidades o grados aprobados en cualquiera de ellos; fomenta la plena movilidad entre estudiantes de los países que se han suscrito al convenio; y reconoce los diplomas, grados o títulos que acreditan estudios académicos y profesionales, expedidos por instituciones de educación superior.

La oferta académica que maneja el Centro Panamericano de Estudios Superiores son, en el área del medio ambiente, la Maestría en Ingeniería y Tecnología Ambiental, Maestría en Gestión y Auditorías Ambientales, y Maestría en Ciencia y Tecnología Marina. En el área de formación del profesorado está la Maestría en Enseñanza del Inglés, y la Maestría en Enseñanza del Español. En los proyectos de prevención, calidad e ingeniería están la Maestría en Diseño, Gestión y Dirección de Proyectos; la Maestría en Gestión Integral y Prevención, Medio Ambiente y Calidad; y la Maestría en Prevención y Riesgos Laborales.

En el área de organización empresarial, de desarrollo directivo y recursos humanos se encuentra la Maestría en Dirección Estratégica, Maestría en Dirección Estratégica a Empresas Familiares, Maestría en Recursos Humanos y Gestión del Conocimiento, Maestría en Diseño, Gestión y Dirección de Proyectos, Maestría en Resolución de Conflictos de Inmediación, y Maestría Internacional en Auditoría y Gestión Empresarial. En el área de nuevas tecnologías de la información se reconocen la Maestría en Dirección Estratégica de Tecnologías de la Información, Maestría en Dirección Estratégica en Telecomunicaciones, y Maestría en Tecnologías Convergentes. En el área de turismo está la Maestría en Dirección y Consultoría Turística; y en el área de apoyo a la gente de la tercera edad, se imparte la Maestría en Odontología Social.

En conclusión, aprovechar los recursos innumerables que están disponibles a favor de la capacitación y profesionalización de las administraciones públicas locales, redundará en el mejoramiento de las mismas y esto, a su vez, en un mayor y mejor desarrollo.



Experiencia de la televisión educativa Lautaro educa

Renato Saúl Hauri
(Chile)

En esta ponencia se plantea lo que significa ser alcalde, por cuatro periodos, de la comuna, o ciudad, que es como un país pequeño donde interactúa la población. En la comuna siempre hay que actuar para poder ser, porque sólo así van a cambiar las cosas. De ahí su lema: “La comuna sana, educada e informada”, cuyos conceptos son de carácter universal.

La educación es un medio de promoción de la historia, del conocimiento; la informática es una vía democrática que permite acceder al saber en cualquier lugar y no tiene fronteras; y, por último, sanar tiene un concepto de felicidad, porque se trabaja diario en ello. Por eso la ciudadanía tiene que realizarse dentro de la comuna y para hacerlo debe partir de que ellos son los que tienen que hacer las cosas y la autoridad pública tiene que guiarlos en eso. En ese sentido, se puede hacer todo lo deseado porque existen los medios para lograrlo.

Es importante empoderar a los líderes para que el día de mañana, ellos sepan que si hay basura tirada ésta es del alcalde, de los gobiernos municipales, de los funcionarios, no de los vecinos o ciudadanos. Ellos van a ser la crítica a la comuna, saber cómo está funcionando, ver cuánto ganan los trabajadores, si tienen un trabajo honesto, ahorro, propiedades, etc. Y todo lo concerniente a sus autoridades.

En primer lugar, hay que dar libertad a los niños y jóvenes para que crezcan, se empoderen, y cambien el mundo. Es importante brindarles las herramientas; que ellos jueguen también; que sean periodistas, críticos. El alcalde es el alcalde, y ellos son los ciudadanos. Es responsabilidad del alcalde pelear por eso en el parlamento, desde la política.

Presupuestos participativos

En Chile estas iniciativas permiten:

1. Gestionar la inversión de recursos públicos descentralizadamente.

2. Desarrollar las capacidades de las organizaciones ciudadanas para elaborar y llevar adelante propuestas y proyectos en sus localidades.
3. Otorgar poder de decisión a la sociedad civil en su conjunto.
4. Desarrollar un tipo de gestión que de forma regular, define las demandas prioritarias de la ciudadanía, destinando y transfiriendo recursos para su solución mediante las organizaciones sociales de la localidad.

Desde el ámbito político, los presupuestos participativos son una herramienta de profundización democrática. La Subdirección de Desarrollo Regional (SUBDERE) del Gobierno de Chile, apunta a que el desarrollo de este tipo de gestión “no sólo aumenta la participación ciudadana sino que dota de mayor transparencia en la rendición de cuentas. Al mismo tiempo impacta en otros objetivos tales como reducción del clientelismo, fortalecimiento de la democracia local, priorización de la inversión en sectores vulnerables y el mejoramiento de la legitimidad del sistema político” (SUBDERE, 2009).

Las Comunas que han realizado presupuestos participativos son Cerro Navia en el año 2001; Buin, Illapel y Negrete (2003); San Joaquín (2004) y Lautaro (2007).

El municipio de Lautaro realizó el 12 de Julio del año 2009 su tercera versión de los Presupuestos Participativos Municipales, en esta oportunidad votaron 4 502 personas, divididas en cuatro macro sectores de la comuna. Por primera vez, el año 2008, se incorporó a los estudiantes de la comuna en este proceso mediante un fondo específico para ellos, allí votaron 760 alumnos (as) de escuelas municipales, el año 2009 fueron 1 085 alumnos.

Respecto a la participación ciudadana y gobernabilidad escolar, los presupuestos participativos de la comuna se enmarcan en un proyecto nacional llevado adelante por el Gobierno de Chile en colaboración con la Unión Europea denominado: “Diseño e Implementación de un Modelo Participativo y Descentralizado de Gobierno Local desde la Gestión Educacional” (DAEM-Lautaro, 2009).

Objetivos de los Presupuestos Participativos Estudiantiles del DAEM de Lautaro:

- Profundizar la participación de los alumnos (as) de los establecimientos educacionales en la formulación de iniciativas para el desarrollo de sus respectivos establecimientos educacionales.
- Promover la participación social, cívica y democrática entre los alumnos, apoderados y profesores de los establecimientos educacionales.
- Priorizar las necesidades que la comunidad escolar tiene en sus respectivos establecimientos a través de la presentación de proyectos a estos fondos concursables.
- Generar un sentido de pertenencia y corresponsabilidad de los alumnos y apoderados hacia sus colegios y liceos.

Así el año 2009, se presentaron 24 proyectos al Fondo estudiantil, los cuales fueron votados por 1 085 estudiantes de la comuna junto al resto de los proyectos de los Presupuestos Participativos del Municipio.

En conclusión, lo que se haga ahora es a 20 años. Hoy, lo que se siembra, mañana lo cosecharán los dirigentes nacionales y los presidentes de la república. Entonces, manos a la obra, y cero quejas.

X. Conclusiones





Transformar Iberoamérica consiste en transformar ciudades

Juan Carlos Usero López
Presidente de la Red de Cooperación
Iberoamericana de Municipalistas

Este nuevo tiempo, ha cubierto y exigido para las ciudades un nuevo concepto de “gobierno urbano”, más abierto, más participativo, más ético y transparente y más receptivo. Un gobierno local para y por la comunidad, que ha de instrumentar acciones positivas para conseguir que las políticas urbanas tengan un impacto adecuado en el paisaje de la ciudad. Ha abierto también y cada vez más decisivamente, un espacio para las organizaciones municipalistas, que hacen suyo el sentir la necesidad de asumir el reto de viabilizar y transformar lo concreto y lo posible en la ciudad.

Y si bien se tiene presente que los problemas que aquejan a las ciudades, en casi todas las regiones del mundo, son a menudo bastantes similares, en el reto de transformar la vida en la ciudad, estas tienen mucho que decir y que reivindicar. En efecto, detrás y dentro de cada ciudad, en un país desarrollado, hay una ciudad del tercer mundo (los que no tienen casa, los inmigrantes, los marginados, etc.) y, a la inversa, en cada ciudad del tercer mundo, hay sectores y zonas que podrían estar en el primer mundo. Y es preciso, siguiendo con la idea anterior, hablar con claridad y exponer que la globalización puede hacer caer en una pérdida de cultura propia. Las ciudades, aún con problemas comunes, no han de ser necesariamente idénticas ni se puede resignar a una convergencia urbana acrítica que haga perder la identidad cultural.

Por estas razones, en la Unión Iberoamericana de Municipalistas, se escogió la formación y la reflexión sobre los problemas que aquejan a los gobiernos locales, con rigor y profesionalidad, como el arma con la que se enfrenta al futuro, con la que afrontar las transformaciones que enfrenta esta sociedad y a la velocidad adecuada. La experiencia adquirida en veinte años muestra que no se puede, por más tiempo, diferir a otros la responsabilidad de la conducción de este proceso, sino que, con la modestia y pragmatismo necesarios, se debe incorporar al mismo aportando lo mejor de todos.

La sociedad compleja, plural y el cambio permanente en que se vive hoy día, demanda de los gobiernos locales saber discernir sobre el establecimiento de sistemas eficaces que ayuden a resolver los problemas que aquejan a los ciudadanos, a mejorar la organización y a adaptarse en forma dinámica a las demandas ciudadanas. Y para ello, la formación y el permanente análisis de las acciones y emprendimientos públicos se convierten en una herramienta imprescindible.

Invertir en formación e investigación en los empleados públicos es, de esta forma, aportar por un instrumento de futuro que exige sinceridad y confianza, pero también insatisfacción si se quiere estar en cada momento con los retos que se plantean, a todo el sector público, desde la sociedad. Así, la inversión en hombres es la mejor herramienta para diseñar el futuro de las organizaciones locales. Y es que, en definitiva, las personas son la organización. No son un simple elemento más de éstas, son realmente la organización y de ellas depende la calidad y eficiencia de las políticas públicas que se desarrollen.

Desde 1991 cuando se clausuró el 1º Congreso Iberoamericano de Municipalistas, la UIM lanzaba el reto de luchar por un municipio abierto y orientado al hombre y a sus problemas en la convicción de que la verdad es hija del tiempo y no de la autoridad. Sinceramente, cuando se mira veinte años atrás, se está firmemente convencido del reto asumido por esta organización en aquellas fechas y se tiene la humilde impresión de que algo se ha hecho en este camino. El mundo municipalista, solidariamente y en común, se abre paso y reclama un espacio propio de acción.

En esta era de la historia del mundo, la gente ha resuelto vivir en las ciudades. La ciudad se ha transformado en el epicentro del acontecer del hombre de todo el mundo. El fenómeno ha adquirido una velocidad creciente, hasta el punto en que prácticamente el 70% de los habitantes de los países industriales, viven en las ciudades. Conserva una noción del hombre acorde con nuestro humanismo que gobierne la formación y desarrollo de la ciudad, parece hoy una cuestión de capital. Aquí reside la sabiduría de la política. Y esa es la principal misión al lanzar esta acción de que persigue la formación de un liderazgo local fuerte, motivado y comprometido en el desarrollo de las ciudades iberoamericanas.

Este acelerado proceso de urbanización viene creando en los grandes y pequeños centros una serie de problemas, conocidos los unos y nuevos los otros, que exigen de sus dirigentes soluciones audaces y eficaces. Lo que se haga en los próximos años por humanizar la vida de las ciudades, por lograr que el ciudadano se sienta atendido, por darle posibilidades de expresión al hombre en toda su riqueza, por adecuar las necesidades de vivienda, servicios esenciales y medio ambiente a las personas y eliminar los factores de tensión que adornan la rigidez, hostilidad y monotonía al medio urbano, se verá reflejado en el porvenir de la civilización.

Finalmente, en los últimos años, el municipio latinoamericano ha avanzado notablemente si lo comparamos con la situación anterior, pero, no obstante, el progreso es la consecuencia necesaria de los insatisfechos y no se puede permanecer inalterado cuando tantas cosas quedan por realizar.



La creatividad y la innovación: fundamentos para construir ciudades fuertes

Fernando R. Portilla Sánchez
Ex Vocal Ejecutivo del Instituto
Hacendario del Estado de México

La VII Conferencia Internacional de la Unión Iberoamericana de Municipalistas fue el marco para que más de 600 servidores públicos locales provenientes de 18 países, conocieran lugares, políticas públicas, y acciones; identificándose como personas con un lenguaje común, con propósitos semejantes. Ahora se conocen nuevas formas de realizar funciones en las municipalidades, se tienen más herramientas de conocimiento para ejecutar programas; y lo más importante, se conocen a más personas e instituciones con quien se puede compartir necesidades y soluciones.

El Estado de México se caracteriza por su gente dinámica, emprendedora, trabajadora y cálida, cuyo rostro colectivo, conocido por todos los que asistieron a esta VII Conferencia Internacional, refleja el binomio “tradición y modernidad” que caracteriza a los pueblos iberoamericanos. Es precisamente esta identificación de aproximaciones culturales lo que permitió realizar una conferencia fructífera. Y fue así porque los pueblos iberoamericanos, particularmente los latinoamericanos, tienen en común aspectos como el idioma, la historia, el mestizaje, idiosincrasia, el colorido y carácter festivo de nuestra gente. Pero también, hay que reconocer, que se tienen rezagos relativos al grado de desarrollo social y humano.

En impulsar las ciudades para reducir esos rezagos es que se trabajó en esta conferencia. Sin el ánimo de profundizar en los temas, se reconoce el valor de los conceptos expresados, mismos que a continuación se citan:

- La creatividad y la innovación como fundamentos para construir ciudades fuertes que, con mejores condiciones locales, sean capaces de enfrentar los retos globales.
- Para erradicar un gran problema se necesita crear una gran solución, una gran idea; se necesita consenso, porque es necesario convencer a la ciudadanía pero también involucrarla.

- La universidad no debe ser local, sino universal, que la sociedad supone un cambio de modelo en la generación de riqueza.
- Hacer sacrificios financieros o economías para reutilizar espacios degradados orientándolos a modelos sostenibles de territorio, resulta una vía para el desarrollo de las ciudades.
- En las grandes ciudades y zonas metropolitanas se hace necesario promover la cooperación y solidaridad entre ámbitos de gobierno.
- Ciudades sensibles, rescate de los valores para lograr una mayor identidad con la ciudad y de esta forma mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- Para los municipios rurales, la agricultura, bajo criterios ecológicos, es una oportunidad para vender y consumir productos de calidad y conseguir con ello una “marca” ciudad.
- La innovación eficiente en la producción de alimentos, la gestión del hábitat, el desarrollo de la industria local y la producción de energía puede lograrse con tecnología de bajo costo.
- Una ciudad creativa se consigue con las tres t’s: talento, tecnología y tolerancia al servicio de la gente emprendedora; con las tres c’s: cultura, comunicación y cooperación; sobre todo, con la calidad de un gobierno democrático y una estrategia a largo plazo.
- El consenso y la concertación es indispensable para un modelo de ciudad desde una perspectiva compartida.
- En la profundización de la democracia y el buen gobierno es indispensable el uso de las tecnologías de la información ofrecidas por el *e-government*; que el urbanismo social es un factor a explotar para constituir ciudades creativas.

Otra línea de acción que involucró la participación de los asistentes fue las redes del conocimiento, se generaron compromisos para atender los problemas relacionados con el urbanismo y medio ambiente, políticas para las personas y la cooperación internacional. Concluyó en la justificada necesidad de fomentar la innovación como principal motor de desarrollo, equilibrio y sostenibilidad de las ciudades, reforzar las ciudades como sujetos activos de las políticas.

Esta conferencia deja abiertas muchas oportunidades. Deja constancia de la voluntad que tienen los municipalistas de Iberoamérica para unirse y compartir experiencias. Y deja, a los mexiquenses, la satisfacción de haber mostrado a los hermanos de habla hispana que en el Estado de México la ciudadanía se construye día a día. Que esta ciudadanía es resultado de la formulación de objetivos comunes, intereses coincidentes y valores como la entrega, la calidez y el compromiso, entendido éste último, como la consumación de todo aquello en lo que se ha empeñado la palabra.

Asimismo, la conferencia es punto de partida para incorporar los principios de creatividad e innovación en los gobiernos locales, no se pueden seguir aplicando métodos tradicionales en el ejercicio de la función municipal, es tiempo de que se adecuen nuevas prácticas en la prestación de los servicios públicos, a utilizar las tecnologías de la información, a profesionalizar al servidor público municipal y continuar trabajando por la democracia, la descentralización y la concertación.

Por último, se reconocen los avances en los procesos de construcción de municipios y ciudades humanas. Y para los que participaron en este evento queda lo invaluable: la amistad. La que no tiene formalidad, la que no está en convenios ni actas, la que no tiene tiempo ni convocatoria, ni requiere de citas ni de acuerdos, sólo de voluntad.