



Debates Gobierno Urbano

Publicación seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Número 23, Noviembre de 2018, ISSN 2248-7204 Bogotá D.C., Colombia.

Dimensión institucional del gobierno urbano

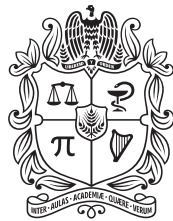


UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Debates Gobierno Urbano

Publicación seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Número 23, Noviembre de 2018, ISSN 2248-7204 Bogotá D.C., Colombia.



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Debates de Gobierno Urbano es una publicación
seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la
Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Producción

Instituto de Estudios Urbanos, IEU.

ISSN

2248 - 7204

Impresión

Imágenes y Texto

Bogotá D.C., Colombia
Noviembre de 2018, Número 22.

Observatorio de Gobierno Urbano

Carlos Alberto Patiño Villa
Director IEU

Fabio Zambrano Pantoja
Profesor Titular UN, adscrito al IEU

Paola Medellín Aranguren
Asistente de investigación

Fotografías
Comunicaciones IEU

Tabla de contenido

Introducción.....	4	Redefinición conceptual, social y ético-política de la Ciudad y lo Urbano.....	9
Las posibilidades del gobierno urbano en las ciudades de frontera.....	5	El papel de los órganos de control en el funcionamiento de los gobiernos urbanos.....	21
Estructura del Estado y el papel de los gobiernos urbanos hoy, evaluación de la descentralización. Competencias, atribuciones y funciones.....	7		



DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO URBANO

Introducción

El siguiente documento plantea una discusión sobre la dimensión institucional del gobierno urbano abordada por académicos y actores territoriales en el II Simposio de Gobierno Urbano ¿Hacia una transformación del concepto de lo urbano?, realizado el 5 y 6 de septiembre de 2018. En esta plenaria se debatió sobre la redefinición conceptual, social y ético-política de la ciudad y lo urbano; la estructura del Estado, el

papel de los gobiernos urbanos y la evaluación de la descentralización; el papel de los órganos de control en el funcionamiento de estos gobiernos con la participación de la Procuraduría General de la Nación de Colombia y las posibilidades del gobierno urbano en las ciudades de frontera con el caso de Ciudad Juárez en México.

Las posibilidades del gobierno urbano en las ciudades de frontera

Luis Alfonso Herrera Robles

**Instituto Municipal de Investigación y Planeación
Municipio de Juárez- Chihuahua, México**

Los profesores e investigadores que conformamos el núcleo académico básico de la Maestría en Gobierno Urbano y Ciudad del Instituto Municipal de Investigación y Planeación del Municipio de Juárez (México) definimos el gobierno urbano como aquello que se encarga de los asuntos públicos de la ciudad, es decir, de las acciones gubernamentales que impactan de manera directa o indirecta en la vida urbana de los ciudadanos; por ello el gobierno urbano deberá mantener una relación estrecha con la cultura ciudadana como parte de una definición más amplia que es la cultura urbana, entendida como algo constitutivo del gobierno urbano y no como algo derivativo, dicho de otra manera, la cultura ciudadana no debe ser leída como una consecuencia del gobierno urbano sino como parte de este.

No debemos olvidar que lo que posibilita y potencia el gobierno urbano es la capacidad de acción de los gobiernos locales sobre los asuntos públicos de la ciudad como el transporte público, el saneamiento, los espacios públicos integrales, la seguridad ciudadana, lo vial, lo fluvial, entre otros.

Para entender las lógicas del gobierno urbano es importante conocer sus dimensiones conceptuales, históricas, económicas, sociales, ambientales, institucionales y políticas, como algo interno del gobierno urbano. En el caso de territorios como Ciudad Juárez se observa la frontera más como una condición que como una dimensión, es decir, como parte de un constructo histórico estructural que ha pasado por una serie de procesos y que en términos de gobier-



no urbano tiene otra mirada cuando se habla de regiones fronterizas. De ahí surgen tres preguntas fundamentales con las que ha iniciado el programa de Maestría: ¿Cuál es el momento urbano que guarda la ciudad? ¿Cómo hacer ciudad en el siglo XXI? ¿Cómo hacer ciudad desde la periferia?

Sin ánimo de responder las anteriores preguntas planteadas para el lector, esta ponencia mostrará la situación de Ciudad Juárez como ejemplo de una ciudad frontera, cuyas problemáticas son similares a las del resto de las ciudades en esta condición en América Latina.

Ciudad Juárez, con 1.382.753 habitantes, mantiene una estrecha relación con El Paso, Texas, de casi 700 mil habitantes, y con Las Cruces, Nuevo México (Estados Unidos) de más de 100 mil habitantes. En los últimos 20 años la ciudad creció de manera desorbitada duplicando su superficie en hectáreas, por especulación inmobiliaria y por un empuje de los grandes constructores de la región, quienes han financiado viviendas de interés social.

Es una ciudad receptora de procesos migratorios, tanto internos como internacionales, sobre todo del triángulo norte de Centroamérica, Honduras, Guatemala y El Salvador; últimamente se ha registrado la llegada de población suramericana, especialmente, de Brasil. Entre 2010 y 2015, 25.248 personas migraron a Ciudad Juárez desde Durango (23.3%), Veracruz (18.3%), Coahuila (11.1%), Zacatecas (6.8%), Chiapas (4.6%) y Oaxaca (4.4%).

Tras un comparativo con las tasas de crecimiento demográfico de los últimos años de los municipios de la frontera norte, se determinó que Ciudad Juárez (1.66%) ha dejado de crecer frente a Reynosa (3.42%), Acuña (3.11%) o Tijuana (2.64%). Esto se debe a que con las políticas del gobierno de Estados Unidos – la operación bloqueo o militarización de la frontera – muchos de los flujos tradicionales de migración se han trasladado a zonas de menor vigilancia y mayor seguridad para los migrantes.

Por otra parte, para 2016 las unidades económicas de Ciudad Juárez fueron más de 40 mil, de las cuales 39% fueron de comercio al por menor, 11.9% de servicios de alojamiento, preparación de alimentos y bebidas, 6.5% industrias manufactureras y 42.6% otros giros. Los empleos formales para este año fueron 423.203 y se crearon más de 100 nuevas plazas laborales. El parque vehicular es de más de 500 mil automóviles (95.6%), 8 mil camiones (1.5%) y más de 16 mil de otro tipo de transporte, que incluye las motocicletas. Los cruces fronterizos registrados para la fecha fueron de más de 20 millones.

La ciudad entre 2008 y 2012 tuvo dos grandes crisis, por un lado, económica producto de la difícil situación internacional (especialmente de Estados Unidos), que significó una pérdida considerable de empleos, y por el otro, de violencia interna, que le dio el vergonzoso nombramiento a Ciudad Juárez como una de las ciudades más violentas del mundo. La tasa de homicidios en Ciudad Juárez 2005-2018 fue de 43 homici-

dios por cada 100 mil habitantes, la cifra más cercana a la de 2012 cuando fue de 64. Esta sigue siendo una dimensión desafiante para la ciudad.

Para posibilitar el gobierno urbano en las zonas de frontera, con todas las problemáticas asociadas al narcotráfico, trata de personas, secuestros, feminicidios, seguridad y violencia urbana que esta condición implica, tenemos que pensar en las formas que pueden posibilitar a las autoridades locales el buen gobierno urbano, más allá de las asimetrías de poder económicas y sociales que hay entre las zonas de frontera. Para ello es necesario aplicar asimetrías complementarias que beneficien a las poblaciones de lado y lado, partiendo de la premisa de que la frontera no es el problema sino la solución y de la inteligencia de la ciudad en sus centros de investigación y universidades.

El gobierno urbano en las ciudades fronterizas debe ser pensado en una especificidad histórico-cultural, incluyendo todos aquellos componentes que les son propios y ajenos. Tratar de ir de esta geopolítica a la geocultura posibilitando los encuentros y los intercambios. Un gobierno urbano que se pregunte cómo hacer ciudad desde la periferia con aquellos ciudadanos que ya se encuentran ahí y que su situación socioeconómica los condena a vivir en los márgenes de la ciudad, caracterizados por la descomposición social y la degradación urbana, además de vivir en las lógicas laborales donde la desigualdad y la violencia se vuelven estructurales.

A los retos del gobierno urbano se suman este tipo de ciudades que comparten con otros territorios problemáticas urbanas y sociales que son propias de las ciudades contemporáneas pero que son desafíos característicos de las zonas fronterizas y se materializan en la ciudad. Es responsabilidad de los gobiernos de todos los niveles generar política urbana y social, de tipo redistributiva, donde la riqueza de la ciudad beneficie a todos los habitantes. El desgobierno y la política de abandono deben dejar de ser el común de-

nominador de los gobiernos locales, como gobierno de proximidad con la ciudadanía, y convertirse en los actores institucionales que generen las posibilidades de agencia y organización ciudadana. Para potenciar y hacer posible el gobierno urbano será necesario hacer más ciudad y dejar de producir periferia urbana, donde la mayoría de los habitantes son y seguirán siendo los pobres de la ciudad.

Estructura del Estado y el papel de los gobiernos urbanos hoy, evaluación de la descentralización. Competencias, atribuciones y funciones

Sergio Bustamante

**Consultor independiente,
experto en desarrollo territorial**

En Colombia, casi simultáneamente, ocurrieron dos hechos importantes para el ordenamiento territorial, en primer lugar, se expidió la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT, luego de dos décadas de discusión. En segundo lugar, se realizó el estudio Misión de Ciudades del Departamento Nacional de Planeación (2013), en el que también se formuló una política para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciudades.

Esta Ley 1454 de 2011 está planteada para un país que ya no existe, no obstante, en su momento aportó tres cuestiones importantes a destacar: Primero, definió el ordenamiento "... como un proceso de construcción colectiva de país". Segundo, le apostó a la integración territorial, es decir, a la asociatividad. Y tercero, creó institucionalidad con la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial, que se repitió a lo largo de la estructura político administrativa del país, con el



mandato de formular la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

Por su parte, la Misión de Ciudades concluyó, entre otras cosas, que Colombia era un país de grandes ciudades aisladas; identificó 18 aglomeraciones supramunicipales; descubrió que la planeación del territorio está incompleta y desarticulada; que el marco institucional está desajustado a las necesidades del desarrollo y la coordinación territorial y que los esquemas de inversión y financiación son insuficientes para las necesidades de las ciudades y las aglomeraciones urbanas.

En este contexto, presento en esta ponencia unas breves reflexiones sobre lo que ha sido la experiencia de la asociatividad en Colombia y sobre la manera en la que se está formulando la Política General de Ordenamiento Territorial.

Tras analizar alrededor de 60 asociaciones municipales con el apoyo de la Federación Colombiana de Municipios, se llegó a la conclusión que después de varias décadas del ejercicio asociativo, las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas, los logros

alcanzados no son significativos debido a seis razones fundamentales:

i. Indeterminación del objeto contractual: Quienes promueven la asociación generalmente copian lo que dice la Ley, desconociendo las fórmulas generales que allí reposan o dicho de otra manera, las vaguedades que se pueden encontrar. ii. Proliferación de asociaciones que no logran concretar sus actuaciones en ninguna función específica y curiosamente, las pocas que se podrían llamar exitosas se caracterizan porque hacen cosas distintas a lo que decía la ley. iii. Superflua representatividad de las asociaciones, es decir, no existen donde más se necesitan y donde están no funcionan. iv. Excesiva vulnerabilidad financiera, dado que carecen de recursos propios y dependen de los aportes de socios que tampoco los tienen. vi. Falta de continuidad en la gestión y de compromisos de los gobernantes involucrados.

Lo anterior se genera como consecuencia de las limitaciones de los operadores políticos, en tanto hay desconocimiento del instrumento y de la importancia del trabajo asociativo, falta de voluntad política para darle continuidad a las iniciativas existentes y limitaciones fiscales e institucionales de los socios. Todo esto en un contexto en el que ha brillado por su ausencia la pedagogía respecto a la necesidad de las dinámicas de la integración de cara a las realidades territoriales, la falta de información y la prácticamente nula asistencia técnica por parte del gobierno nacional para que estas instituciones se convirtieran en unas agencias con capacidad de formular y gestionar proyectos mancomunados.

Si bien es cierto que el legislador fue muy generoso a la hora de dotar las asociaciones de facultades, fue mezquino a la hora de asignarle las rentas. Nunca se contemplaron ni estímulos ni incentivos, indispensables para que la asociación funcionara. Esto es importante porque las figuras que se mencionan en la LOOT y que empezaron a crearse a partir de su expedición,

heredaron todas estas características. Se han creado una serie de provincias en el país, con una gran cantidad de tareas por realizar pero sin recursos para, al menos, financiar la operación. Las áreas metropolitanas, según la Misión de Ciudades en Colombia, deberían ser 18, de hecho existen de facto, pero formalmente constituidas solo hay seis (Valle de Aburrá, Barranquilla, Centro Occidente, Bucaramanga, Cúcuta Valledupar) y las Regiones Administrativa y de Planificación (RAP) y las Regiones Administrativa y de Planeación Especial (RAPE) pasan por la misma situación.

Tenemos una historia de varias décadas con un impulso adicional en años recientes para promover la integración territorial, pero ha fracasado especialmente por la autonomía municipal: el municipalismo exacerbado que caracteriza el ordenamiento constitucional y legal del Estado colombiano. La malentendida autonomía municipal que hizo de los municipios unos pequeños reinos que no toman en consideración lo que ocurre en su entorno, ha dificultado la gestión de las asociaciones en el país.

Formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial

Si el ordenamiento territorial, como lo define la Ley 1454 en su artículo 2, es un proceso de construcción colectiva, la política general que constituye el fundamento último de todo lo que se haga en esa materia no podría formularse de otra manera. Es decir, la política general debería ser el resultado de un amplio diálogo entre la nación y sus territorios, donde se escuche la voz de las comunidades que lo habitan y de múltiples y suficientes espacios de reflexión y participación social en torno a las definiciones principales. Debería estar precedida y presidida por una concepción integral o sistémica del ordenamiento territorial de modo que produzca orientaciones generales para ser especificadas territorialmente y orientaciones particulares para materializarse en territorios estratégicos. También debería resultar de un proceso de ar-

ticulación y armonización del numeroso conjunto de políticas sectoriales y territoriales existentes de forma que se configure un sistema y crear las condiciones para introducirle un enfoque territorial o regional a las políticas públicas.

De hecho, este era el mandato para la LOOT: armonizar y articular las más de 100 leyes ordinarias que existen relacionadas con el ordenamiento territorial, considerando que estamos frente a unos complejos sistemas territoriales de naturaleza metropolitana y regional, que tanto en Colombia como en el mundo se están manifestando como un fenómeno inédito. Por tanto, es equívoco decir que las ciudades están reviviendo, cuando lo cierto es que está apareciendo un modelo distinto que encuentra en las ciudades un núcleo o un elemento de articulación pero que no se agota en la mancha urbana.

En consecuencia, la política general debe dar cuenta de la diversidad que tiene el país. Colombia es de grandes ciudades, grandes regiones y pequeños municipios rurales. No es suficiente mirar detalladamente el conjunto de elementos que configuran y conectan el territorio y tampoco los sistemas espaciales que alberga. En este contexto, vale la pena preguntarse qué entiende el gobierno nacional por construcción colectiva de país.

Redefinición conceptual, social y ético-política de la Ciudad y lo Urbano

Oscar Almarío García

**Centro de Investigación e Innovación Social
Universidad Nacional de Colombia - Sede
Medellín.**

Cuando se describen las principales características del mundo globalizado, la importancia de las ciudades como nodos articuladores de un orden económico en



reconfiguración resulta indiscutible. Si se reflexiona sobre la dimensión social del fenómeno de la urbanización mundial, las ciudades no solo se destacan por la aglomeración y sus consecuencias, sino porque espacializan unas relaciones sociales en las que convergen asimetrías, oportunidades e interacciones inéditas. Al plantearse el interrogante de cuál podría ser el papel de las ciudades en el surgimiento de un nuevo orden político global que reemplace al actual en crisis, se anticipa que en ellas debe operar un cambio cualitativo respecto de su relación con el Estado nacional y el consiguiente nacionalismo metodológico, con el propósito de resolver los problemas más amenazantes para la población y entronizarlas como motores de un cambio institucional y social esperanzador.

Todas estas cuestiones, entre muchas otras, evidencian la indiscutible centralidad de la ciudad en el mundo contemporáneo y la trascendencia de lo urbano para las perspectivas de futuro de la humanidad. Sin embargo, la adecuada comprensión de la actual experiencia de la vida ciudadana y su relación con la crisis global, está fuertemente condicionada por perspectivas analíticas para las cuales la ciudad y lo urba-

no no han sido centrales sino residuales y por tanto contenidas en los compartimientos de los Estados nacionales con sus respectivas soberanías y lógicas políticas de aliados y enemigos. En estas condiciones, se impone una redefinición conceptual, social y ético-política de la ciudad y de lo urbano, que valide su centralidad para el análisis social, reconozca la importancia de la acción ciudadana como factor de transformación y promueva un nexo diferente entre conocimiento y compromiso con la solución de problemáticas de interés público.

Esta comunicación aprovecha varias perspectivas que se relacionan con el tema anunciado, pero conviene destacar al menos las siguientes: primero, la renovada teoría social que revisa críticamente la comprensión de la modernidad como destino ideal y universal de la humanidad, reconoce que la experiencia social es compleja, múltiple, diversa y, pese a todo, esperanzadora, y que su análisis debe integrar las dimensiones objetiva y subjetiva; segundo, el “giro espacial” en el análisis social, que considera inseparables las dimensiones de espacio y tiempo, y que procura tener en cuenta tanto la globalidad y lo sistémico como el contexto, la historicidad y la singularidad de los fenómenos; tercero, la llamada “sociología pública” que enfatiza la urgencia de un conocimiento social que también propenda por la transformación de situaciones de interés público o general; finalmente, los proyectos y programas de investigación de lo urbano en contextos concretos, que buscan la convergencia de la institucionalidad política, los actores territoriales y la academia para analizar y modificar situaciones de cara al derecho a la ciudad y el gobierno urbano.

Implementar un programa de investigación que gire en torno a la ciudad y lo urbano

Tanto desde el análisis social como desde la ciudadanía se puede testificar una paradoja entre enfoques y realidad social. En efecto, por una parte, los grandes conceptos que fueron útiles para comprender y expli-

car la primera modernidad, hoy resultan insuficientes cuando no impotentes para comprender las tendencias actuales. En efecto, conceptos como *sociedad*, *Estado nacional*, *civilización*, *cultura*, *mercado* y *progreso*, entre otros, se acuñaron desde un modelo cultural eurocentrado, que simplificaba la evolución humana y la historia universal, exaltaba la aparición de la sociedad industrial y justificaba como inevitable y conveniente la posterior expansión mundial de Europa como colonialismo e imperialismo.

La complejidad de ese proceso, sus distintas dimensiones y escalas, sus contradicciones, conflictos y desarrollo desigual, las relaciones y comparación con otros horizontes civilizatorios, fueron oscurecidos por las distintas teorías de la modernidad y sus respectivos conceptos, incluidas aquellas que se postularon como más críticas. Un ejemplo de ello y especial para nuestro interés, es lo que ocurrió con la ciudad en la modernidad, en la medida que su singularidad fue contenida y si se quiere disuelta en las grandes unidades de análisis consideradas más importantes por el macro-análisis social, y en particular por la del *Estado nacional*, que convertiría en central para ese cuerpo teórico. Estado nacional y sociedad se hicieron entonces equivalentes, con lo cual el análisis social devino en una suerte de física social configurada por mundos separados entre sí, los Estados nacionales, que se suponía proporcionaban un orden espacial, político y simbólico a las sociedades correspondientes, las cuales además se concebían como homogéneas u obligadas a serlo.

A modo de muñecas rusas, el Estado nacional contenía a la sociedad, la sociedad contenía a las divisiones políticas internas (regiones, provincias o departamentos, municipios y localidades, según el caso) y las distintas instituciones sociales, de tal manera que las ciudades quedaron reducidas a ser parte funcional de esa arquitectura del orden espacial, en el cual el Estado ejercía su soberanía. La singularidad, dimensión y configuración específica de la ciudad y de la expe-

riencia urbana, perdieron así su importancia para el análisis social. Aunque algunos investigadores, como veremos, anticiparon y percibieron la especificidad y trascendencia de la ciudad en la experiencia de la modernidad, eso no fue suficiente como para modificar la dominante condición marginal y residual que las teorías de la modernidad le asignaron.

Por otra parte, la pertinencia del aparato analítico para observar las características de la modernidad tardía también evidencia una contradicción, por el predominio de las perspectivas que privilegian la dimensión económica separada de la dimensión social. En efecto, el complejo entramado de factores que condujo a la urbanización actual del mundo estructura una realidad que es mucho más que mercado y economía, en la medida que la aglomeración de las ciudades no se reduce a un amontonamiento de seres, bienes y servicios, asimétrica y disfuncionalmente distribuidos, que conlleva a que los individuos se apropien en solitario de oportunidades y consumos. La otra cara de la aglomeración consiste en la inédita concentración de ex-

periencias e intercambios de y entre actores sociales, como lo evidencia el hecho de que se estén generando otros sentidos de vida que recuperan el valor de lo colectivo, nuevas orientaciones sobre el bienestar, el medio ambiente y la convivencia, imaginativas formas de activación de los derechos y demandas de los ciudadanos, y una incipiente pero sostenida conciencia en torno a la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones fundamentales para el gobierno de la ciudad. Estas prácticas se explican por la abigarrada interacción entre actores diversos y es propiciada por la aglomeración y la vida urbana, mismas que hacen que tiendan a integrarse las distintas escalas de

lo social, en una dinámica que va desde las relaciones políticas e institucionales hasta el mundo de la vida cotidiana.

Hace más o menos un siglo, cuando en Europa tomaba forma una teoría social institucionalizada para explicar la modernidad, algunos de sus principales exponentes (Marx, Durkheim, Weber, Simmel, Benjamin) intuyeron la importancia de la ciudad y lo urbano, dedicaron valiosas reflexiones al problema e indicaron un camino a seguir, que la tragedia de las guerras mundiales y el ascenso y triunfo del fascismo, aplazaría temporalmente, y que ahora es urgente retomar.

La otra cara de la aglomeración consiste en la inédita concentración de experiencias e intercambios de y entre actores sociales

Posiblemente, la mejor manera de aproximarse a este intrincado asunto sea mediante el seguimiento a los enfoques más renovadores de la teoría social y sus aplicaciones a los fenómenos urbanos contemporáneos. Estos enfoques son básicamente dos y se diferencian por sus respectivos énfasis: uno pone el acento en la dimensión espacial (*giro espacial*) y el otro considera a los actores y sus acciones (*giro accionalista o subjetivo*) como clave del análisis.

El *giro espacial* es una manera de referirse a un proceso conceptual y metodológico por el cual se corrige, por decirlo así, una desviación del análisis social que hace unas décadas optó por des-espacializar los problemas y las sociedades, y que ahora, ha vuelto a poner en el centro de sus explicaciones la dimensión espacial. Ese *giro espacial* podría explicarse por los condicionantes que la geografía y las realidades naturales imponen a todos los países y que un autorizado autor denomina “la venganza de la geografía” (Kaplan, 2015), o por la presión que ejerce la restructuración del capitalismo globalizado sobre la sociedad y sus instituciones y en la cual el espacio deviene en ordenador decisivo. No

es por casualidad, por supuesto, que los principales exponentes del *giro espacial* como teoría (Castells, *La cuestión urbana*, 1974), (Castells, 1993), (Castells, 1989, pp. 197-206), (Castells, 1995), (Castells, 1973); (Harney, 1978), (Harvey, 1998); (Soja, 2008); (Sassen, *The Global City*. New York, London, Tokio., 1991), (Sassen, 2003, pp. 2-27), (Sassen, 2006), (Sassen, 2010), (Sassen, 2007), sean en la actualidad referencias obligadas para gobiernos, técnicos, académicos, y hasta para ciudadanos comunes y corrientes.

Por su parte, el *giro hacia el actor* (o el sujeto) y la relevancia de la dimensión actor-acción en la modernidad actual, marca otra tendencia del análisis social que se caracteriza por el desplazamiento de lo estructural por lo subjetivo o por la integración de la dimensión estructural y subjetiva que el análisis clásico había separado tajantemente (Giddens, 2003); (Touraine, 1997). Si bien este enfoque también parte, como el anterior, de la reconfiguración del mundo globalizado, su principal interés no radica tanto en una nueva explicación estructural de este momento capitalista, incluido lo espacial, como en derivar sus consecuencias en lo que respecta a las nuevas formas de la estructuración social y en las maneras como el nuevo entramado social redefine a los actores sociales y sus agencias. Así, para (Giddens, 2003), la realidad social se estructura en una dinámica que integra al actor y al sistema, de tal manera que la conducta de aquel no es simplemente impuesta por este, sino que el sujeto moderno tiene la posibilidad de monitorear su propia conducta y de tomar decisiones, de optar. Desde esa perspectiva se hacen impertinentes los enfoques dualistas del tipo individuo y sociedad, como lo reafirma (Dubet, *El declive de la institución*. Profesiones, sujetos

e individuos en la modernidad, 2006), o cualquier otro tipo de análisis binario, como enfatiza (Corcuff, 2005). Frente a la decadencia de las instituciones modernas y la tendencia a la desmodernización, según (Touraine, 1997), la atención analítica se está desplazando, entonces, hacia las consecuencias de la actual reestructuración capitalista en los comportamientos de los actores sociales. Entre otras razones, porque la norma, que en el período de la modernidad dura se imponía sobre el individuo y estructuraba sus conductas, por la relativa eficacia de las instituciones, ahora tiene que ser construida en acto, por la interacción entre norma y sujeto, que ocurre en el propio acontecer de lo social (Dubet & Martuccelli, 2000).

Algo similar está pasando con el espacio o los espacios, definidos antes como simple dato físico sobre el cual discurrían los conflictos, tensiones y acciones sociales. Sin embargo, en la actualidad, está cambiando

el modo en que se concibe esta relación espacio-sociedad, dado que los espacios están siendo construidos en tensión constante, tanto por la presión de las dinámicas globales como por las modalidades de la resistencia a ella, así como por la reivindicación de formas de vida que la gente valora como importantes para sí, y en función de lo cual actúan tanto estructuralmente como en redes, lo que da pie para que algunos analistas postulen la perspectiva del actor-red (Latour, 2008). Es en ese contexto, que las ciudades se

están convirtiendo no solo en lugares para la reproducción del sistema global imperante, sino en espacios en tensión y disputa, es decir, en lugares en los cuales también alientan las expectativas de futuro. En medio de estos juegos y tensiones, es posible incluso que las ciudades lleguen a adquirir una capacidad de

Las ciudades se están convirtiendo no solo en lugares para la reproducción del sistema global imperante, sino en espacios en tensión y disputa

agencia relativamente autónoma, es decir, que se ubiquen por encima de los actores sociales y a los cuales además ya condiciona y va a condicionar cada vez más en un futuro inmediato; precisamente porque en el intrincado cruce de esas dinámicas globales y locales, las ciudades logran sintetizar tanto su condición de realidad social espacializada o localizada como los intereses humanos que se disputan en esa escala.

Aunque algunas perspectivas, como la de U. Beck (*La metamorfosis del mundo*, 2016), proponen que ante el riesgo global se deben consolidar las comunidades de riesgo cosmopolitas y que las ciudades mundiales deben jugar un rol clave en el surgimiento de un nuevo orden político, al actuar como “ciudades unidas” frente a la decadencia de las Naciones Unidas, somos del criterio que para el caso de las ciudades de América Latina, que no terminan, por lo general, de definirse como ciudades mundiales o globales, son necesarias otras acciones en la redefinición de las ciudades como actores en la crisis global.

Hace ya veinticinco años que en Latinoamérica se cuenta con una de las mejores síntesis sobre estas cuestiones (que incluye una reciente actualización de la perspectiva), porque integra de manera ambiciosa y solvente tres aspectos teóricos, lo social, lo espacial y lo urbano (Lezama, 2014). En su propósito se considera un aspecto importante para nuestra reflexión, porque se expone que la teoría social tiene una prueba de fuego respecto de su renovación que dependerá de la manera como en un futuro aborde temas como las relaciones entre el espacio y la ciudad. Con otras palabras, se afirma que de cómo la teoría social logre integrar la reorganización del capitalismo global con sus configuraciones concretas en espacios como la ciudad y de hasta dónde alcance a esclarecer las maneras como esas interdependencias están afectando los comportamientos de los actores sociales, dependerá su suerte y la de su utilidad social

Justamente, es a partir de sus reflexiones sobre ese particular, que Lezama plantea unas orientaciones clave para la teoría social urbana en la actualidad (Lezama, 2014, págs. 17-35), que además tienen claras consecuencias para el análisis de la acción social, según creemos. En efecto, los tres aspectos centrales destacados por Lezama que toman el fenómeno urbano como referencia de fondo, aparte de constituir una valiosa interpelación a los enfoques espacial y de la acción en la teoría social, también sugieren posibilidades críticas tanto para la investigación como para la acción social. El primero de ellos sostiene “que la ciudad parece sobrevivir a la muerte que algunos teóricos de la globalización y la desterritorialización le decretan” (p.33), precisamente porque los procesos globales no tienen un carácter uniforme y son en cambio altamente contradictorios, lo que paradójicamente genera “las necesidades centralizadoras de la dispersión” (p.34), que precisamente la ciudad logra suplir de alguna manera, como lo analiza por su parte (Sassen, 2006), (Sassen, 2010). El segundo aspecto plantea que en las condiciones actuales la ciudad no solo no es superflua, sino que sigue teniendo una capacidad de cambio, innovación y diversificación que son propios de la sociedad moderna, y sobre los cuales habría que actuar para potenciarlos. Finalmente, el tercero desarrolla la idea de que la ciudad en su relación con el *ser social* mantiene el papel activo que caracterizó sus orígenes, y por lo tanto, en las nuevas condiciones, ha tenido que reinventar su capacidad de agencia y de influencia en las conductas sociales, a tono con las interacciones que ocurren en su territorio.

En síntesis, entonces, la ciudad como experiencia humana no puede reducirse a simple espacio en el que se realiza la globalización y que por consiguiente determina inapelablemente la posición de los actores sociales; pero la ciudad tampoco es el lugar donde se lleva a cabo el proyecto feliz de la modernidad y el progreso. Cabe, entonces, comprenderla como una realidad socio-espacial en disputa, como una configu-

ración a escala (nacional, regional, local) del mundo globalizado y, por tanto, síntesis de sus exclusiones y oportunidades, escenario propicio para el individualismo, pero también para la reinención de los proyectos colectivos, y condición de posibilidad para poner a prueba la utopía de la convivencia, de la armonía entre lo privado y lo público. En últimas, la ciudad deviene en lugar de experimentación sobre si “podremos vivir juntos” como “iguales pero diferentes” (Touraine, 1997).

La doble crisis del mundo globalizado y sus implicaciones en lo urbano

La situación actual global es definida por los más caracterizados expertos como el resultado de una doble crisis: la primera consiste en el agotamiento del modelo económico dominante que jugó todas sus cartas al mercado con desprecio por las sociedades y la segunda radica en el debilitamiento del Estado nacional como principal institución de la modernidad para mediar entre las diferencias sociales, alentar los ideales colectivos y mitigar las consecuencias de la acumulación capitalista (Pérez Fernández del Castillo, León, & Ramirez, 2008) (Duhau & Giglia, 2016).

Esa doble crisis en el orden planetario, que ha modificado drásticamente el orden político y económico que surge después de la Segunda Guerra Mundial, tiende a acentuarse en las últimas décadas y se manifiesta en varios niveles y un conjunto de problemas acuciantes. Uno muy importante para nuestro propósito, radica en los cambios cualitativos y de magnitud que experimenta la crisis social y por tanto en la complejidad que cobran las alternativas para gestionarla. En efecto, con la modificación del orden internacional (Patiño Villa, 2017) y la minimización del Estado nacional y, en particular, con la virtual desaparición de la forma de éste que se denomina Estado de Bienestar (Llanos, 2012, p. 193-207), que de alguna manera garantizaba la cohesión social y la administración de las desigualdades internas en los países, la crisis socio-ambiental

planetaria está alcanzando proporciones inéditas y, por consiguiente, ahora la gestión de la crisis también es de una escala descomunal, lo que tiende a desbordar las capacidades instaladas e institucionales.

Por consiguiente, fenómenos y problemas actuales, como el crecimiento demográfico, la urbanización y metropolización, la presión sobre los recursos naturales y el cambio climático, la contaminación ambiental, el empleo y el ingreso, los servicios básicos, la vivienda, la calidad de vida y el bienestar, la eficiencia de los gobiernos locales y regionales, que ya no son prioridades para los Estados nacionales, han terminado por descargar sobre las poblaciones, las sociedades, las regiones, las ciudades y las áreas metropolitanas, todo el peso de la crisis global o buena parte de él.

Por otra parte, esas mismas condiciones excepcionales de combinación de crisis global y consecuencias en distintas escalas territoriales y sociales, están obligando a los ciudadanos, y también a los territorios locales y regionales, a asumir desafíos y retos que en principio no estaban en sus agendas ni hacían parte de sus ámbitos de responsabilidad (Duhau & Giglia, 2016, p. 65). Tales como la redefinición de los territorios y su institucionalidad, la seguridad social y el riesgo, garantizar la calidad de vida de la población, la vivienda, la reivindicación de los servicios públicos básicos, la funcionalidad de las ciudades, la inclusión social, la sostenibilidad del desarrollo y la eficiencia de los gobiernos mediante la participación ciudadana. Cabe agregar que, por lo general, esta nueva función de la ciudadanía y la asunción de dicha agenda de amplias proporciones, se tienen que desarrollar sin contar con la cultura política necesaria, la institucionalidad adecuada ni los recursos suficientes. La experiencia urbana se ha visto así saturada por nuevas y acuciantes preocupaciones, situación que de alguna manera puede explicar la emergencia de dos grandes campos de reflexión y acción, enunciados como el *derecho a la ciudad* y el *gobierno urbano*, los cuales están alcanzando reconocimiento internacional

como agenda pertinente. En efecto, las evidencias de los avances de esta nueva agenda son visibles en distintos niveles, prácticas y espacios, que van desde el día a día de la gente común hasta los más encumbrados foros académicos y multilaterales, pasando por la presión ciudadana y comunitaria sobre la gestión de gobiernos locales y las variadas acciones de los pobladores para resistir desde los territorios.

En resumen, la crisis global y del Estado nacional ha puesto a la orden del día la urgencia de una nueva agenda para las ciudades, las metrópolis y las regiones, así como la redefinición de las ciudadanías y sus atribuciones, y con todo ello se anuncia también la inminente necesidad de redefinir y reinstitucionalizar el Estado nacional en sus diferentes dimensiones y ámbitos. Una de las dimensiones estratégicas del Estado nacional que debe ser reconsiderada es la territorial y su gestión, con una perspectiva que procure superar el actual desencuentro entre sociedad y territorio, propendiendo porque el control, manejo y administración del territorio combine, una fuerte dosis de centralización (estratégica) con una efectiva “pluralización” territorial (reconocimiento de las variadas sociedades locales y regionales).

La Planeación Estratégica de nuevo tipo como ejemplo de opción ético-política

Desde las ciencias sociales e incluso desde la filosofía, recientemente se viene planteando una pertinente reflexión sobre las relaciones entre conocimiento y transformación social, pero que a diferencia de otras épocas, apela, no a las ideologías como sí a lo ético-político. En efecto, Michel Burawoy (2005), propone que debe existir una conexión entre la teoría social y el

“mundo de los públicos” y subraya el interés particular que debe haber desde el pensamiento social en la defensa de la sociedad civil afectada por la acción de los mercados y los Estados. Por su parte, desde la filosofía, Michael J. Sandel (2008), ante la crisis de la democracia liberal, propone darle más sentido moral a la vida política colectiva. Perspectivas que queremos relacionar con las líneas de reflexión de esta comunicación.

En ese contexto de reestructuración global de la sociedad y la economía, de renovación de la teoría social y de lo urbano, de cambio en los actores sociales, cabe

destacar algo clave y que se puede plantear como un interrogante: ¿cómo innovar institucional y socialmente hablando, con el fin de propiciar una convergencia de actores sociales y territoriales, hasta ahora separados por roles y agendas particulares? En ese sentido, el conocimiento experto y la experiencia social empiezan a apuntar hacia una cuestión que puede ser la clave para salir del actual estado de desencuentro o de simples encuentros coyunturales: convertir la planeación estratégica en el mecanismo que facilite la

concertación social en torno al desarrollo territorial.

Sin embargo, debe entenderse que esa perspectiva supone que se trata de una *nueva planeación estratégica* o, dicho en otros términos, que se trata de una compleja pero promisoriosa innovación (en la cultura de la planeación y en la cultura política), con el fin de lograr que ese mecanismo opere como alternativa para la transformación de realidades complejas como las de las ciudades y metrópolis contemporáneas para asegurar su desarrollo territorial sostenible, al mediar entre su situación actual y la proyectada.

La crisis global y del Estado nacional ha puesto a la orden del día la urgencia de una nueva agenda para las ciudades, las metrópolis y las regiones, así como la redefinición de las ciudadanías y sus atribuciones.

Las limitaciones de una planeación estratégica centrada en asegurar la funcionalidad de la ciudad, pero sin atacar de fondo las causas y los factores que incrementan las asimetrías y la exclusión social, está propiciando la convergencia de actores que antes no se encontraban o que lo hacían muy parcialmente. En efecto, una parte de los expertos está revisando sus anteriores presupuestos conceptuales, algunos gobiernos locales y metropolitanos han empezado a percibir los límites de la anterior planeación, mientras que por su parte los actores territoriales ya no se limitan a exponer las demandas convencionales, sino que quieren ser protagonistas del derecho a la ciudad e incidir en el gobierno urbano. De tal

manera que se están dando condiciones de posibilidad para que emerja una *nueva era de la planeación estratégica*, que en lo sustantivo se diferencia de la anterior por expresar los ideales colectivos y por el rol que tendrán que jugar los actores sociales territoriales para hacerla realidad. Se trata, entonces, tanto de un nuevo paradigma conceptual, como de otra vía para la acción humana, que conlleva a la renovación de las instituciones y a la construcción

de nuevos entramados que actúan sobre el futuro en los contextos urbanos contemporáneos, tal como lo habían previsto autorizados sociólogos y urbanistas (Ascher, 2012), (Borja & Castells, 1997).

Desarrollando los principios de la llamada escuela francesa de urbanismo, como “el derecho a la ciudad” y la “revolución urbana” propuestos en un comienzo por (Lefebvre, 1972), (Lefebvre, 1973), (Lefebvre, 1975); (Lefebvre, 1976) y procurando actualizarlos según las nuevas condiciones, F. Ascher ha propuesto los “nuevos principios del urbanismo” (2012, pp. 71-85), los cuales se pueden resumir en el propósito

de avanzar de la planificación urbana hacia la gestión estratégica de las ciudades; explotando así al máximo el potencial de interacción que éstas ofrecen con su aglomeración, es decir, su “urbanidad” (2012, p. 12).

Por su parte, Borja y Castells (1997), directamente inscriben la planeación estratégica en un contexto político, como nuevo contrato entre la sociedad y el Estado, basado en un proyecto de ciudad o región, en respuesta a la desinstitucionalización de la modernidad y el debilitamiento de los proyectos colectivos: “El resultado del plan estratégico no es una norma o un programa de gobierno [...] sino un contrato político

entre las instituciones públicas y de la sociedad civil [...] el proyecto de ciudad (o de región), basado en un plan estratégico de amplia concertación social, representa una gran oportunidad democrática [...] permite reconstruir el sentido de ciudad, del territorio, en una época donde la pérdida de conciencia de los límites y de disolución de las ideologías que soportan los proyectos colectivos, nos replantea el reto de rehacer nuestros sistemas de convivencia” (Borja & Castells, 1997).

La perspectiva de una nueva planeación estratégica de ciudades y áreas metropolitanas debe tener como condición imprescindible la visión estratégica de ciudad como algo socialmente construido y compartido

La cuestión es clave, en la medida que una nueva era para la planeación estratégica de las ciudades contemporáneas implica, nada más ni nada menos, que hacer un giro radical respecto de su concepción y manejo convencional por gobiernos y expertos, quienes hasta ahora han detentado su control, en lo discursivo y lo técnico, con limitados espacios para la participación ciudadana. Ahora bien, la perspectiva de una nueva planeación estratégica de ciudades y áreas metropolitanas debe tener como condiciones imprescindibles: la visión estratégica de ciudad como algo socialmente construido y compartido, que debe resultar a su vez del diálogo y la concertación entre los actores territo-

riales sobre los problemas estratégicos, los cuales se pueden resumir en el *derecho a la ciudad* para todos y en el *gobierno urbano* que la garantice.

La anterior perspectiva, acerca de una nueva concepción de la planeación estratégica y su capacidad transformadora, nos lleva a preguntarnos por sus posibilidades para hacerse realidad. Las respuestas al respecto revelan la complejidad de un proceso de tales características y sobre el cual no existen fórmulas mágicas, pero al menos una condición parece ser imprescindible. En efecto, lo que aquí se discute supone el reconocimiento de la centralidad de *lo político*, no como escenario de actuación de grupos y partidos, o la clásica “arena política”, aunque tampoco lo excluye, sino como espacio creativo en el que se despliega la capacidad ciudadana de dialogar, decidir y gestionar sobre el “bien común”. En efecto, una nueva era de la planeación estratégica requiere de una *ciudadanía renovada* y, por consiguiente, de *otro tipo de participación ciudadana*, de actores territoriales con capacidades creativas, nutridos de información relevante y de su uso crítico, activa en el diálogo y la concertación, dispuesta a llegar hasta a la toma de decisiones estratégicas y ponerlas en práctica.

Planeación estrategia de nuevo tipo y renovada participación ciudadana, deben ser capaces de identificar una *agenda común* para el desarrollo territorial y de llevarla a la práctica mediante metodologías que respeten las lógicas de los problemas fundamentales, esto es, sus múltiples determinaciones y dimensiones, los diversos espacios y tiempos, su juego de escalas, así como la participación y complementariedad de los actores, a efectos de las transformaciones identificadas como estratégicas por el examen común. Esa agenda común no debe entenderse como la sumatoria de las diferentes demandas de cada uno de los actores territoriales, sino que debe ser una agenda que condense los problemas estratégicos y los grandes desafíos para el desarrollo territorial y que, precisamente por su complejidad, no pueden ser resueltos

sectorialmente o por alguno de ellos en particular, sino que requieren del concurso de todos. Entendida así, la *agenda estratégica*, solo puede ser el resultado del aporte de todos los actores del territorio y de la confluencia de saberes e intereses distintos en torno a lo común. Ejemplos de esos posibles aportes y actores son, el *técno-científico* (academia y expertos), de los diferentes *entes territoriales, administrativos y asociativos del Estado* y sus respectivas secretarías y agencias de planeación y desarrollo (alcaldías, áreas metropolitanas, provincias, departamentos, regiones y nación) y de *la sociedad civil* en sus múltiples manifestaciones (empresarios, gremios, trabajadores, comunidades, organizaciones, redes, colectivos), que, mediante los diálogos y la concertación, identifican los asuntos estratégicos compartidos.

De lo que se trata, entonces, es de la asunción de que los desafíos del desarrollo de un territorio son algo extremadamente serio en términos de futuro colectivo, como para reducirlos a meros ejercicios técnico-científicos o para dejarlos sólo en manos de los expertos.

En conclusión esta ponencia sostiene que la redefinición conceptual de la ciudad y lo urbano como configuración social del proceso de civilización contemporáneo, necesariamente implica su rescate de la situación residual que le asignaron las diferentes teorías sociales sobre la modernidad y por consiguiente postular su indiscutible centralidad para la comprensión de la sociedad globalizada del presente. Con la transición de residual a central del concepto de ciudad y de lo urbano, se facilitaría el análisis de las principales tendencias, conflictos y oportunidades de ese fenómeno, al tiempo que se propiciarían condiciones para que diferentes opciones ético-políticas se enfoquen en la formulación y solución de problemas clave para mejorar la vida cotidiana de los ciudadanos.

Bibliografía

- Alfonso Roa, O. A. (2014). *Los desequilibrios territoriales en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Almario García, O., Gómez Gómez, M. M., G, J. G., & C, M. S. (2017). "Caracterización del proceso de metropolización e institucionalización del Área Metropolitana del Valle de Aburrá - Antioquia". En P. S. Compiladores, *Construcción de Metrópolis. Identificación de procesos de planeación para un área metropolitana eficiente*. Universidad Nacional, Instituto de Estudios Urbanos (págs. 227-454). Bogotá.
- Ascher, F. (2012). *Los nuevos principios del urbanismo. El fin de las ciudades no está a la orden del día*. Madrid: Alianza.
- Bahr, J., & Borsdorf, A. (Noviembre de 2005). La ciudad latinoamericana. La construcción de un modelo: vigencia y perspectivas. *Urbes*, 2(2), 207-221.
- Blandón Cardona. J.I. & Caballero Bolívar, D. (2017). *Ser, hacer, acontecer*. Medellín: Corporación Cultural Nuestra Gente, 30 años.
- Borja, J., & Castells, M. (1997). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Barcelona: Taurus.
- Bustamante Pérez, S. (2013). *Conversaciones Sociales en torno a un proyecto de ciudad. Un marco conceptual*. Convenio entre el municipio de Medellín y el IEU - UNAL. Inédito, Convenio entre el municipio de Medellín y el IEU - UNAL, Medellín.
- Bustamante Pérez, S., & Jaramillo Serna, M. F. (2016). *Ejercicios de reflexión estratégica en el valle de Aburrá y su entorno regional. Eficiencia metropolitana: política pública para la consolidación de un área urbana*. IEU UNAL / AMVA, Medellín.
- Bustamante Pérez, S. (2018). *Síntesis y conclusiones de los Diálogos Ciudadanos: una agenda para el desarrollo metropolitano*. Documento que hace parte de los informes Convenio IEU UNAL / AMVA. Inédito, Medellín.
- Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- Castells, M. (1993). *The city and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movement*. California: Series in Urban Development, (Nº2).
- Castells, M. (1989). *Social Movements and the Informational Cities*. Hitotsubashi Journal of Social Study, 21, (Nº1).
- Castells, M. (1995). *La ciudad Informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M. (1973). *Imperialismo y urbanización en América Latina. (Compilación)*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Carvajal Londoño, Y. (2011). *La participación ciudadana en Medellín, una reflexión a manera de balance*. Corporación Región. Medellín.
- Charles Taylor. (2006). *Imaginario sociales modernos*. Barcelona: Paidós.
- Chavarría Lagos, A. (2018). *Sistematización de Talleres. Proceso de Diálogos Ciudadanos*. Documento que hace parte de los informes que el IEU UNAL entregará al AMVA. Inédito, Medellín.
- Colombia. Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *Medellín: memorias de una guerra urbana*. Bogotá: Corporación Región, Ministerio del Interior, Alcaldía de Medellín, Universidad EAFIT, Universidad de Antioquia.
- Consejo de Desarrollo Económico de Tijuana. México. (s.f.). *Plan Estratégico Metropolitano de Tijuana, México*. México: s.f.
- Corcuff, P. (2005). *Las nuevas sociologías*. Madrid: Alianza.
- Dubet, F., & Martuccelli, D. (2000). *¿En qué sociedad vivimos?* Buenos Aires: Lozada.
- Dubet, F. (2006). *El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*. Barcelona: Gedisa.
- Dubet, F. (2010). *Sociología de la experiencia*. Madrid: Complutense.

- Duhau, E., & Giglia, A. (2016). *Metrópolis, espacio público y consumo*. México: FCE.
- Dulce Romero, L., & Torres Duarte, J. D. (Febrero de 2017). "Son necesarios 30 años para cambiar una ciudad": André-Marie Bourlon. *El Espectador*.
- Elias, N. (1982). *Sociología Fundamental*. Barcelona: Gedisa.
- Elias, N. (1990). *La Sociedad de los Individuos*. (Ediciones Península ed.). Barcelona.
- Elias, N. (1997). *El progreso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Fernández, J. M. (1997). *Planificación Estratégica de Ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili Editores.
- Font, R. P. (1998). *Ordenación y Planificación Territorial*. Madrid, España: Síntesis S.A.
- Garretón, M. A. (2001). *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*. Serie Políticas Sociales -CEPAL, 56.
- Garretón, M. A. (2001). *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*. Serie Políticas Sociales -CEPAL, 56.
- Giddens, A. (2003). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Harvey, D. (1978). *The Urban Process Under Capitalism. International Journal of Urban and Regional Research* N°2. International Journal of Urban and Regional Research N°2.
- Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Janoschka, M. (Diciembre de 2002). El nuevo modelo de la ciudad latino-americana: fragmentación y privatización. *Eure*, 23(85), 11-29.
- Kaplan, R. D. (2015). *La venganza de la geografía. Cómo los mapas condicionan el destino de las naciones*. Barcelona: RBA.
- Koselleck, R. (2004). *Historia/historia*. Madrid: Trotta.
- Lambeck, A. I. (1997). *Los intereses de la sociología actual*. Barcelona: Proyecto A Ediciones.
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.
- Lefebvre, H. (1972). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lefebvre, H. (1973). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Lefebvre, H. (1975). *De lo rural a lo urbano*. Madrid: Ediciones Península.
- Lefebvre, H. (1976). *Problemas de investigación en la sociología urbana*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Lezama, J. (2014). *Teoría social, espacio y ciudad*. México D.F.: El Colegio de México.
- Llanos, C. (2012). *Bases histórico-políticas del Estado de Bienestar alemán y británico (temas y problemas)*. Historia Unisimos. 16(2).
- Marcus, G., & Fischer, M. (2000). *La antropología como crítica cultural*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Mejía, M. E. (1992). La relación Estado - Sociedad Civil: el caso de Medellín: el caso de Medellín. Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana. *Medellin Alternativas de Futuro*. Medellín.
- Mejía Martínez, J. (2015). *El presupuesto participativo, la participación comunitaria y el capital social en Medellín*. Trabajo de grado Magister en Gobierno y Políticas Públicas, EAFIT, Medellín.
- Melo, J. O. (Julio de 1994). Hacia una política de la convivencia. La experiencia de Medellín. Consejería Presidencial para los Derechos Humanos-Consejería Presidencial para el Desarrollo de la Constitución. *Consenso, Revista de Cultura Política*.
- Naciones Unidas. Asamblea General. (2011). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik. Documento Fuente: HIC-Habitat International Coalition*.

- Montecinos, E. (2011). Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales? *Ciencia Política*, 31(1), 63-89.
- Naranjo Giraldo, G., & Villa, M. I. (1997). *Entre luces y sombras. Medellín: espacio y políticas públicas*. Medellín: Corporación Región.
- Nash, J. (2008). Cambios paradigmáticos y dialéctica de los movimientos sociales. *Cuadernos de Antropología Social*(28), 7-32.
- Low, S. (Noviembre de 1996). Spatializing culture: the social production and social construction of public space in Costa Rica. *American Ethnologist*, 23(4), 861-879.
- Low, S. (Septiembre de 2009). Cerrando y reabriendo el espacio público de las ciudades latinoamericanas. *Cuadernos de Antropología Social*, 17-18.
- Patiño Villa, C. (2015). *Medellín: territorio, conflicto y Estado. Análisis geoestratégico urbano*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (sede Bogotá), Instituto de Estudios Urbanos y Planeta.
- Patiño Villa, C. A. (2017). *Imperios contra Estados. La destrucción del orden internacional contemporáneo*. Bogotá: Debate.
- Pérez Fernández del Castillo, G., León, J. C., & Ramírez. (2008). *El Léxico de la política en la globalización. Nuevas Realidades, viejos referentes*. México: Universidad Nacional Autónoma de México - Miguel Ángel Porrúa.
- Prieto Soto, E. & Patiño Villa, C. (2017). *Identificación de procesos de planeación para un Área Metropolitana eficiente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos.
- Pujadas, R., & Font, J. (1998). *Ordenación y Planificación Territorial*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Ramírez Kuri, P. (2013). *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos de Latinoamérica y Europa*. México D.F.: UNAM, Instituto de Investigaciones.
- Sassen, S. (1991). *The Global City. New York, London, Tokio*. New Jersey: Princeton University Press.
- Sassen, S. (2003). *Localizando ciudades en circuitos globales*. Revista Eure, 19, (N°88).
- Sassen, S. (2006). *Urban sociology in the 21 St century. University of Chicago*. Obtenido de <http://www.saskiasassen.com/PDFs/publications/Urban-Sociology-in-the-21st-Century.pdf>
- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires: Katz.
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Madrid: Katz.
- Schneier, G. (Septiembre de 1990). América Latina: una historia urbana. *Revista Internacional de Ciencias Sociales. UNESCO*(125), 355-372.
- Scott, J. (2013). *50 sociólogos esenciales*. Madrid: Cátedra.
- Soja E, W. (2000). *Postmetropoli. Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford: Blackwell.
- Soja, W. (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Sousa, G. E. (Agosto de 2010). De la ciudad a la metrópoli. Una interpretación teórica del fenómeno expansivo, ligado a la vivienda, a la vulnerabilidad y a la pobreza: el caso del área metropolitana de Monterrey. *Invi*, 25(69), 19-101.
- Terrones Cordero, A. (2011). *Globalización, crisis y crecimiento en México*. México D.F: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo -Plaza y Valdez Editores.
- Touraine, A. (1997). *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- UNESCO. (2010). *Informe sobre las ciencias sociales en el mundo. Las brechas del conocimiento*. México: UNESCO.
- Venezuela. Corporación Andina de Fomento -CAF. (2016). *Crecimiento inclusivo en las ciudades: retos y oportunidades*. Caracas.

Wallerstein, I. (1998). *Impensar las ciencias sociales: límites de los paradigmas decimonónicos*. México D.F.: Siglo XXI Editores.

El papel de los órganos de control en el funcionamiento de los gobiernos urbanos

Juan Carlos Arguello

Delegado de la Procuraduría General de la Nación de Colombia

La descentralización entendida como una transferencia gradual de responsabilidades que requiere de facultades y recursos adecuados para cumplirlas; la autonomía local, como la capacidad para gestionar sus asuntos y los intereses de su población dentro de los límites que se reconoce en la legislación nacional y la gobernanza multinivel, referente a la toma de decisiones del sistema para aplicar políticas públicas producidas en relaciones de colaboración ya sean con el gobierno nacional o dentro de los gobierno urbanos, son tres de los conceptos más importantes para entender la función de control de la Procuraduría General de la Nación (PGN).

Bajo estos tres ejes y en consideración a ellos, hago una breve referencia normativa que espero sea la mínima necesaria para acercarnos a la función de control que tiene la Procuraduría General de la Nación. Cuando se revisa la Constitución Política de 1991 se encuentran los artículos 118 y 277 que empiezan a vislumbrar esa función de control frente a la administración pública, especialmente sobre la conformación y ejecución de las políticas públicas. En el primer artículo se establece que al Ministerio Público le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. En el segundo, se establece como función del Procurador defender los intereses colec-



tivos, en especial el ambiente, velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas, intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, entre otros.

Dicho lo anterior, vale la pena aclarar que la Procuraduría no co-administra, no avala las actuaciones de la administración pública. Por el contrario, vigila para que esta cumpla con las funciones que le han sido encomendadas y que de esta manera se garanticen los derechos de los ciudadanos. En consecuencia las tres grandes funciones de la PGN son: preventiva, de intervención y disciplinaria:

La disciplinaria implica un proceso donde los funcionarios por algún tipo de acción u omisión deberán responder dentro de un proceso disciplinario por el incumplimiento de su deber funcional. La intervención se refiere a hacer parte de los procesos judiciales o administrativos defendiendo el orden constitucional y las garantías y los derechos. Y la función preventiva busca evitar que se llegue al proceso disciplinario y a la vez que las entidades estatales del orden municipal, departamental y nacional cumplan con las

funciones que les han sido asignadas constitucional y legalmente.

Dentro de este marco normativo, se expide el Decreto 262 de 2000, que rige a la PGN, y que en su artículo 24 establece que debe velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones públicas y ejercer control de gestión sobre ellas, para lo cual podrán exigir a los servidores públicos y a los particulares que cumplan funciones públicas la información que se considere necesaria y ejercer, de manera selectiva, control preventivo de la gestión administrativa y de la contratación estatal que adelantan los organismos y entidades públicas.

Para cumplir con estas responsabilidades se expide una serie de Autos Administrativos, especialmente la Resolución 132 del 30 de abril de 2014 que genera lineamientos acerca de la función preventiva. Uno de ellos tiene que ver con la vigilancia y control del cumplimiento de las políticas públicas: la forma en la que el Estado logra satisfacer las necesidades de la población. Por esto, la PGN a través de su función preventiva tiene la finalidad de vigilar todas las etapas del ciclo de las políticas públicas, la planeación, la ejecución y la evaluación para lograr comunicarle a las diferentes entidades del Estado las situaciones que podrían ser violatorias o de desconocimiento de la norma y los preceptos constitucionales y legales.

Sistemas integrados de transporte masivo

Para ejemplificar lo anteriormente mencionado propongo analizar el caso de los sistemas integrados de transporte masivo. Sobre este tema la PGN ha hecho un trabajo importante, inicialmente con la expedición de una circular conjunta con el Departamento Nacional de Planeación, los ministerios de Hacienda y

Transporte y la Superintendencia de Puertos y Transportes, a través de la cual se buscó enviar un mensaje a los gobiernos locales para salvar estos sistemas.

Los sistemas integrados de transporte masivo han sido una política pública que viene desde finales de los 80. La Ley 86 de 1989 en su artículo 14 plantea que estos sistemas tienen que ser autosuficiente y autosostenibles, con lo cual se parte de un grave error en términos de planeación de la movilidad de las ciudades. Se tuvieron como base estudios que no fueron los más acertados en cuanto a las proyecciones sobre las cuales se tomaron las decisiones. En el caso de Cali,

cuando se hizo el planteamiento se habló de 960 mil pasajeros/día, hoy escasamente se llega a 460 mil pasajeros/día; en el caso de Bogotá se plantearon cerca de 5 millones de pasajeros/día y estamos alrededor de los 4 millones 200 mil pasajeros/día. Cuando se parte de unas premisas que no corresponden a la realidad, el resultado no puede ser diferente a tener unos sistemas ineficientes en términos financieros y, como consecuencia, en la prestación del servicio.

La PGN debe velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones públicas y ejercer control de gestión sobre ellas.

Se pretendió a través de la política pública eliminar una serie de problemas como la 'guerra del centavo', la integración de la tarifa, infraestructura y coordinación entre entidades locales, sin embargo, esto no se logró en los tiempos planeados y por esto los sistemas han fallado drásticamente generando pérdidas acumuladas de cuantiosas dimensiones.

En la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se trató de cambiar la figura de autosostenibilidad a sostenibilidad. Se toma la experiencia para decidir que no solamente la tarifa es la que puede soportar la existencia de los sistemas integrados de

transporte (infraestructura, operación, mantenimiento, etc.). Esto hace que se genere una nueva dinámica y en virtud de la circular mencionada lo que se busca es enderezar las condiciones de los sistemas integrados de transporte público.

En este proceso juega un papel fundamental la PGN, en términos de vigilar y observar a las entidades públicas en la toma de decisiones que permitan mejorar las condiciones de estos sistemas. En virtud de esto, como parte de la función preventiva, la PGN realiza llamados constantes a las entidades del orden nacional y municipal para mejorar los sistemas. Esto nos permite dar una mirada muy general de lo que

se puede hacer desde los órganos de control, en términos de exigirles a las autoridades el cumplimiento de esas obligaciones que constitucionalmente les han sido asignadas.

A manera de reflexión planteo los siguientes cuestionamientos: primero, los gobiernos urbanos están en la capacidad de responder a todos los desafíos que se plantean en relación a la satisfacción de las necesidades y la garantía de los derechos de los ciudadanos y, segundo, cómo lograr que los gobiernos urbanos se fortalezcan de tal manera que la descentralización sea efectiva y se generen los lazos adecuados con el gobierno nacional y las políticas del orden nacional.



Instituto de Estudios Urbanos - IEU



 ieu_bog@unal.edu.co

 www.institutodeestudiosurbanos.com

 @IEU_UN
@ObservatorioGU

  Instituto de Estudios Urbanos

Ciudad Universitaria
Calle 44 No. 45 - 67, Unidad Camilo Torres,
bloque C, módulo 6, oficina 901
Bogotá D.C. - Colombia
Tel: (571) 316 5000
Ext.: 10855 - 10849 - 10854 - 10858

© Universidad Nacional de Colombia / Oficina de Proyectos Estratégicos / Mejor por transformar

Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Urbanos
Calle 44 # 55-67, Unidad Camilo Torres, Bloque C,
Módulo 6, Oficina 801
(57+) 3165000 exts 10849, 10855, 10854, 10858
ieu_bog@unal.edu.co
www.ieu.unal.edu.co
@IEU_UN



Licencia de publicación

En los casos que sea usada la presente obra se deben respetar los términos señalados en la siguiente licencia.

Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Texto legal de la licencia completa en:
[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/
deed.es_ES](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_ES)