

ALGUNAS REFLEXIONES PARA APROXIMARSE AL CONCEPTO DE CIUDAD - REGIÓN

Sergio Boisier^{ab}

Palabras Clave: Ciudad-región, ciudad global, ciudad de clase mundial, regiones pivotaes, asociativas, y virtuales, identidad, competitividad, seguridad, gobernabilidad.

Key words: City-Region, global city, World class city, pivotal, associative and virtual regions, identity, competitive, security, governance

Resumen

El propósito de esta monografía es contribuir al debate acerca del concepto de ciudad región y a previsibles problemas en su construcción. Para ello se hace una introducción acerca de la globalización, esa suerte de *mantra* contemporáneo y telón de fondo de casi todos los procesos de cambio en la actualidad, la urbanización en todas sus escalas entre ellos. En seguida se examinan algunos conceptos que han buscado superar la tradicional noción de ciudad y a partir de ello se examina la idea de ciudad región y se hace una propuesta de definición acotada. Se examinan someramente algunos de los problemas implicados en su gestación y se efectúan breves comentarios sobre el caso específico de Bogotá como ciudad región inserta en Cundinamarca. Agradezco mucho los comentarios y sugerencias de Luis Mauricio Cuervo, que sabe de estas cosas.

^{ab} Economista chileno, ex Director de Políticas y Planificación Regionales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Presidente - Ejecutivo de CATS (Centro de Anación Territorio y Sociedad). Autor de múltiples libros y artículos sobre el desarrollo regional. sboisier@vtr.net
Monografía presentada al Seminario Iberoamericano sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional desde la Perspectiva de Ciudad. Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá, DAPD e Instituto Iberoamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA. Bogotá, 3 al 5 de mayo del 2006



Summary

The purpose of this paper is to contribute to the debate on the concept of city-region and to the possible problems encountered in its construction. With this purpose in mind, an introduction is made on globalization, that sort of a contemporary mantra and back screen of almost all processes of change, urbanization among them. Some concepts that have tried to overcome the traditional idea of city are examined and, taking those concepts as a starter point a new definition of city-region is made. Some of the problems imbricated in its construction are discussed and brief comments on the specific case of the city of Bogotá and the Department of Cundinamarca are presented. The author appreciate comments and suggestions made by Luis Mauricio Cuervo (ILPES) who really knows about these questions.

INTRODUCCIÓN

*"Cada mañana en África se despierta una gacela.
Sabe que tiene que correr más rápido que el león más veloz
si no quiere que la mate.
Cada mañana se despierta un león.
Sabe que tiene que ganar a la gacela más lenta
si no quiere morir de hambre.
Da igual que seas león o gacela.
Cuando salga el sol, más te vale empezar a correr".*

Proverbio africano, citado por Thomas Friedmann en *La tierra es plana*, 2006, m r ediciones, Madrid.

La globalización, ese buñueliano *oscuro objeto de deseo* al cual todos queremos llegar, entrar en él y aferrarnos a su centro más íntimo¹, es un juego en el que todos (personas, organizaciones, territorios) están obligados a participar, corriendo a como de lugar, para sobrevivir o para no morir, mientras ello sea posible. Al decodificar el concepto de globalización se descubre un proceso sistémico, que no responde, como algunos creen ingenuamente, a una conspiración perversa de dirigentes mundiales ubicados en distintos ámbitos y

1. Entiéndase esta metáfora como referida al núcleo cognitivo e innovativo de la globalización.



puntos del planeta (Gates, Jobs, Soros, Buffet, Bush, Chirac, Blair, académicos de variado pelaje, y otros), sino que, bien distante del simplismo maniqueísta, la globalización no es sino, para bien o para mal, la fase tecno-cognitiva actual en el desarrollo del sistema capitalista, sistema iniciado en los Países Bajos allá por el Siglo XVII como protocapitalismo comercial, que dará lugar, un siglo después, al capitalismo industrial en Inglaterra para transmutarse en capitalismo financiero ya en el siglo XX principalmente en los Estado Unidos y ahora, visible en varios lugares de categoría mundial por cierto, transformado en capitalismo tecno-cognitivo.

Esta fase, que ni siquiera podría considerarse como terminal o como fin de la historia, muestra la interacción entre dos procesos subyacentes determinantes de lo que aparece como *el paisaje económico mundial de la globalización*: los elementos relevantes del paisaje son la intensa apertura externa de las economías, la paulatina sustitución de elementos materiales por información en el valor del comercio internacional, la movilidad del capital, de las personas y del conocimiento², inclusive la transformación en la matriz de distribución del poder político tanto en el plano supra nacional como sub nacional abriendo espacio a la descentralización. Los dos procesos subyacentes aludidos son: i) la reducción sistemáticamente exponencial en el ciclo de vida de los productos manufacturados y; ii) el aumento sistemáticamente exponencial en el costo agregado en investigación, innovación y mercadeo.

Puesto que el sistema capitalista es un sistema social, no escapa al férreo imperativo categórico inscrito en el código genético de todos los sistemas biológicos y sociales: su reproducción permanente. Como lo señala Althusser³: "*Por lo tanto la condición final de la producción es la reproducción de las condiciones de producción*". Para ello el sistema debe recuperar tan rápido como sea posible los recursos gastados en la investigación, desarrollo y mercadeo implicados en el paso desde el producto de generación "n" al de generación "n+1", como se dice ahora. Por ello el sistema no tolera ni tolerará fronteras, aduanas, aranceles, tretas para arancelarias, u otros mecanismos que entorpezcan la conformación de un único espacio de comercio que irá de la mano con múltiples espacios de

2. Sin que se trate de una mayor movilidad libre; por el contrario el conocimiento está crecientemente privatizado y ni hablar del capital.

3. Althusser L., *Ideología y aparatos ideológicos del Estado, Freud y Lacan*, 1969, <http://www.sociologia.de>



producción⁴. Ahora se entiende la búsqueda de más y más acuerdos de libre comercio, bio multilaterales.

Se entiende también el refrán africano y su tremenda sabiduría para describir el mundo actual, una carrera competitiva durísima en la cual sólo sirve ganar...o no ganar... para aprender colectivamente y volver a correr... si se sobrevive.

LOS CIEN NOMBRES DE LA CIUDAD Y DE LA REGIÓN.

"El nombre no es la cosa nombrada"

Gregory Bateson

Espiritu y naturaleza

Los sustanciales cambios sociales, económicos, tecnológicos y culturales que acompañan a la globalización han tenido como efecto sintético *complejizar* la vida personal y colectiva. Complejizar supone un incremento acelerado de la variedad intra sistémica (es decir, mayor variedad en el mundo entero o en cualquier recorte de él) y de la interacción intra sistémica así como entre cada sistema y su entorno. No resulta extraño entonces que esta *explosión de variedad* se manifieste también en el lenguaje y es así como la antigua y simple denominación de ciudad usada desde siempre para denotar un asentamiento humano de un tamaño poblacional dado y al cual acompañaba una lista de elementos infraestructurales (redes de distribución y recolección) y un conjunto de servicios prestados *in situ* (educación, salud, esparcimiento, trabajo, etc.) para distinguir tal asentamiento de otros más pequeños tales como "pueblo", "caserío", "vereda", "corregimiento", etc., ha dado lugar a una proliferación de conceptos denotativos y connotativos cuyo común denominador es una revalorización de la territorialidad en la globalización. Región homogénea, región polarizada, región plan, estado-región, región cuasi-empresa, región cuasi-estado, regiones pivotaes, asociativas y, virtuales, Ecorregiones, bio-regiones⁵, motores regionales de la nueva economía global, metrópolis, megalópolis, megaciudades, ciudades de clase mundial, ciudad mundial, ciudad global, ciudad-región, etc.

4. Por cierto que la lógica del sistema no coincide siempre con la lógica de sus actores individuales y ello explica la conducta y ambivalencia en el discurso y en la práctica del libre comercio por parte de los países más industrializados, pero no hay dudas en relación a quién impondrá su lógica. Esta contradicción temporal ya había sido anotada por Gramsci.

5. Véase sobre estos últimos conceptos el artículo de S. Boisier, "Bio-regionalismo: la última versión del cuento del traje del emperador" en Territorios. Revista de Estudios Regionales y Urbanos, # 5, 2001: 115-142, CIDER, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia. Boisier S., 1992, "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi Estados y cuasi empresas", Estudios sociales # 72, CPU, Santiago de Chile y en Antoni R. Kuklinski, 2005, "The Management of the Future. The Strategic Partnership of Corporations and Regions", Europe. The Strategic Choices, A.R. Kuklinski and K. Pawlowski (eds.), Warsaw, Poland



Los conceptos clásicos sobre región pertenecen principalmente a Jacques Boudeville, a partir de los conceptos de espacio de F. Perroux, en tanto que la ciudad como *lugar central* es el aporte de Christaller, y como es bien sabido fue Kenichi Ohmae⁶ quien introdujo la idea del *estado-región* para referirse a áreas geo-económicas estén o no dentro de los límites de un mismo país profundamente articuladas a la economía global. En el capítulo 7 de su libro sobre esta materia Ohmae abunda en ejemplos de surgimientos de *estados-regiones*.

Sergio Boisier introdujo a su vez los conceptos de *regiones como cuasi-estados y, regiones como cuasi-empresas*⁷ al discutir de qué manera había que repensar la administración subnacional en el contexto de la globalización y posteriormente, los conceptos de *regiones pivotaes, asociativas, y virtuales*⁸ para dar cuenta de la "nueva geografía", tanto virtual como física, que la lógica de expansión territorial del sistema capitalista crea y recrea permanentemente. Pablo Wong-González⁹ ha escrito el más completo análisis del fenómeno de la virtualización territorial y ha presentado numerosos ejemplos de asociaciones entre regiones que, por así decirlo, *pasan por encima de las fronteras* para definir *regiones asociativas transfronterizas* como la Región Arizona-Sonora o *regiones virtuales* como Rhone/Alpes+ Baden/Wurtemberg+ Cataluña+ Lombardía en Europa (los "cuatro motores de la UE") o como el Corredor Interstate 69 que uniría Québec, Montreal, Toronto, Indianápolis, Houston, Monterrey y Ciudad de México en América del Norte.

Según Wong, *"Identidad local con ciudadanía global parece ser la tendencia espoleada por los fenómenos analizados. El individuo contemporáneo se identifica con su territorio original-local, pero propende simultáneamente a desplegar y compartir hábitos y patrones de comportamiento globales"*.

Sobre el concepto de *ciudad mundial* Peter Hall¹⁰ sostiene que: *"Existen ciertas grandes ciudades en las cuales una parte desproporcionada de los negocios más importantes se realizan"* y agrega que fue Patrick Geddes quien en 1915 acuñó el concepto de *ciudad mundial*. Hall mostró en su libro *The World Cities* la situación

6. Ohmae K., 1995, *El despliegue de las economías regionales*, Deusto, Barcelona, España Boisier S., 1994, "Posmodernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* # 102, Madrid, España

7. Boisier S., 1992, "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi Estados y cuasi empresas", *Estudios sociales* # 72, CPU, Santiago de Chile y en Antoni R. Kuklinski, 2005, "The Management of the Future. The Strategic Partnership of Corporations and Regions", *Europe. The Strategic Choices*, A.R. Kuklinski and K. Pawlowski (eds.), Warsa, Poland.

8. Boisier S., 1994, "Posmodernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* # 102, Madrid, España



de siete grandes aglomerados urbanos: Londres, Moscú, Nueva York, París, Tokio, y las aglomeraciones holandesas del Randstad y la del Rin-Ruhr y no incluyó ninguna ciudad latinoamericana.

Saskia Sassen¹¹ la socióloga holandesa/argentina/norteamericana ha popularizado la noción de *ciudad global*. Sassen afirma primeramente que el concepto hace sentido sólo si la ciudad en cuestión forma parte de una red global de lugares estratégicos en el mundo. No existe la ciudad global aislada. Para ser ciudad global, afirma Sassen, es indispensable desempeñar "funciones de producción" centrales, en varias áreas: política, economía, cultura, y hasta estilos de vida con dimensión cosmopolita. Las principales funciones de las *ciudades globales* son:

- a) Centros de comando altamente concentrados desde los que se dirige y organiza la economía mundial;
- b) Localizaciones claves para las finanzas ante la hipermovilidad del capital;
- c) Nodos de localización de servicios del sector terciario avanzado;
- d) Lugares de producción y generación de innovaciones vinculadas a estas mismas actividades, denominadas servicios a empresas;
- e) Mercados que esta misma estructura económica ofrece para los productos e innovaciones generados.

Así las ciudades globales se sitúan en un conjunto de procesos globalizados, son nodos estratégicos de recepción y emisión de flujos de capital, decisiones, innovación, servicios, tecnología y bienes, apoyadas en redes de infoestructura e infraestructura que abarcan el espacio comprendido por la economía mundo¹². Saskia Sassen destaca que la condición de ciudad global supone una posición de comando en por lo menos un circuito de producción, comercio e innovación. Nueva York, Londres y Tokio configurarían la principal ciudad global¹³. Con tal visión, la ciudad de Antofagasta, capital de la región del mismo nombre en el Norte de Chile, calificaría como ciudad global en virtud de su posición de comando mundial en la minería del cobre. Esto es algo que puede satisfacer a cada uno de sus aproximadamente 200.000 habitantes, pero...parece algo

9. Wong-González P., 2004: 117-164, "Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales", en P. Vergara y H. von Baer (eds.) En la frontera del desarrollo endógeno, Instituto de Desarrollo Regional (IDER), Universidad de La Frontera, Temuco, Chile Wong-González P., 2004:117-164, "Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales", en P. Vergara y H. von Baer (eds.) En la frontera del desarrollo endógeno, Instituto de Desarrollo Regional (IDER), Universidad de La Frontera, Temuco, Chile

10. Hall P., 1966:7, The World Cities, World University Library, McGraw Hill, New York

11. Sassen S., 2001, The Global City: New York, London, Tokyo, Princeton University Press, Princeton

12. Citada por Juan A. Roccatagliata, 2001, Territorio y gestión, Editorial DOCENCIA, Buenos Aires, Argentina.

13. Un muy buen artículo de Sassen es "Localizando ciudades en circuitos globales", 2003, en EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales # 88, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.



exagerado.

Rosabeth Moss Kanter, la afamada profesora de la Universidad de Harvard introdujo el concepto de *clase mundial* para referirse a la manera como compañías de todos los tamaños, así como ciudades, estados y regiones en cualquier parte, pueden ganar beneficios locales a partir de las oportunidades globales, como por ejemplo, escoger una estrategia para la ciudad o región que asegure prosperidad creando seguridad en el empleo.

En las palabras de la autora: "*Clase mundial es un juego de palabras que sugiere tanto la necesidad de alcanzar los más altos estándares para poder competir y el crecimiento de una clase social definida por su habilidad para controlar recursos y operar más allá de las fronteras y a lo ancho y largo de amplios territorios*"¹⁴.

El mundo cosmopolita, que es el ámbito de las ciudades de clase mundial, está caracterizado, según Moss Kanter, por las tres "C": *conceptos*, el mejor y último tipo de conocimiento; *competencia*, la habilidad para operar a los más altos estándares en cualquier lugar y; *conectividad*, las mejores relaciones [y redes] que proveen el acceso a los recursos de otras personas y organizaciones en el mundo. Las ciudades se especializan en el uso de estos activos para articular su población local a la economía global. De esta manera, ellas desarrollan una preeminencia en una de tres formas genéricas: como *pensadoras*, como *fabricantes*, como *comerciantes*¹⁵. La autora ejemplifica estas categorías con Boston (pensadora), Spartanburg y Greenville, en Carolina del Sur (fabricantes) y Miami (comerciante).

Pierre Veltz¹⁶ dice con muchísima razón que: "*Lejos de disolverse en el universo a-espacial de la teleactividad, las ciudades mundiales concentran una parte cada vez más considerable de la riqueza y del poder*" y agrega: "*En esta última [la dinámica real del desarrollo] los territorios no son campos de maniobra, sino actores*".

Y Allen Scott¹⁷, el eminente geógrafo californiano señala, en un extenso comentario acerca de un gráfico incluido en el libro citado: "*Aquí, las zonas desarrolladas del mundo son representadas bajo la forma de un sistema de regiones polarizadas, siendo cada una de*

14. Rosabeth Moss Kanter, 1995:201-283, **World Class. Thriving Locally in the Global Economy**, Touchstone, Simon and Shuster, New York

15. Thinkers cities, makers or manufacturers cities, traders cities.

16. Veltz P., 1999:138, **Mundialización, ciudades y territorios**, Ariel, Barcelona.

17. Scott A. J., 2001:80, **Les régions et l'économie mondiale**, L'Harmattan, Paris



estas economías la suma de un área metropolitana central y un hinterland (de extensión indeterminada) pleno de comunidades domésticas, de zonas agrícolas prósperas, de centros tributarios más pequeños, etc. Como se muestra en la figura, algunos de estos sistemas metrópolis-hinterland pueden de hecho, eventualmente fusionarse para formar regiones megalopolitanas como en los casos actuales de Boston-Nueva York-Filadelfia, Los Angeles-San Diego-Tijuana, Milán-Turín-Ginebra, la Randstad holandesa, Tokio-Nagoya-Osaka, etc. Cada nodo metropolitano es el nido de complejas actividades económicas especializadas pero complementarias, vinculadas a mercados locales de trabajo extensos y multiformes, y cada uno de estos nodos es un locus de potentes economías de aglomeración y de rendimientos crecientes. En tanto tales, no son solamente de un gran tamaño, sino que también se desarrollan constantemente para ser todavía más grandes. Estas entidades pueden ser pensadas como los motores regionales de la nueva economía global. (Traducción de este autor).

John Friedmann puede ser considerado como uno de los "founding fathers" del concepto de *ciudad-región*. Lo que resultó novedoso en el planteamiento de Friedmann en relación a algunos conceptos previos fue un cambio de significado de la planificación regional desde una preocupación con el desarrollo de regiones delimitadas a la gestión de sistemas abiertos formados por ciudades.

Escriben Friedmann y Weaber: "Los enlaces de regiones formadas por ciudades se extienden en todas las direcciones, uniendo ciudad dominante con ciudad dominante, subcentro con subcentro. Las relaciones económicas expresadas por estos enlaces en un estado avanzado de desarrollo económico constituyen el tema central de la planificación económica regional más allá de los límites de la región ciudadana en sí misma"¹⁸ (énfasis en el original).

CIUDAD Y REGIÓN: WHO IS WHO?

Ciudad y región: ¿cuál es el artefacto?

Lewis Mumford sintetizó, varias décadas atrás, sus conceptos de ciudad y de región al señalar: "No se encuentra como un producto

18. J. Friedmann y C. Weaber, 1981:154, **Territorio y Función**, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España. Obsérvese la discutible traducción de city-region por región ciudadana.

*terminado en la naturaleza, no es, tampoco, solamente el resultado de la creación de la voluntad y de la fantasía humana, la región, tal como su artefacto correspondiente, la ciudad, es una obra colectiva de arte*¹⁹ (Traducción y subrayado del autor). Efectivamente, estamos frente a una "obra colectiva de arte", pero observando algunas ciudades hay que recordar el dibujo de Francisco de Goya titulado *Los sueños de la razón producen monstruos*.

Esta metáfora de Mumford formó parte de la discusión académica, a fines de los treinta, sobre el concepto de región, en los Estados Unidos. Mumford agregó todavía una consideración adicional sosteniendo que el área rural en un entorno de cincuenta millas alrededor de un centro metropolitano no es una región por el solo hecho de que sea conveniente para una agencia de publicidad o para un periódico o para una junta de planificación llamarla así. Mumford se anticipó a los actuales conceptos de *región de jure*, producto de una decisión política del Poder Ejecutivo mediante un decreto o del Parlamento mediante una ley, y de *región de facto*, es decir, un territorio que histórica y culturalmente contiene una sociedad que es diferente en sus valores, en su cultura, en sus tradiciones, en su lengua incluso a otras localizadas en otros lugares, aún vecinos. Es pertinente de mencionar, paradójicamente, el caso latinoamericano más exitoso de regionalización, el de Chile, en donde la regionalización, que data desde 1966 se ha consolidado a pesar de constituir un caso extremo de creación artificial de regiones, casi todas creaciones *de jure* y *ex nihilo*²⁰.

Ciudad y región: sistema y entorno.

Probablemente una mayoría de los especialistas estaría dispuesta a aceptar una visión sobre la articulación de una ciudad y su región como la de un sistema con su entorno. Esto desde ya presupone considerar a la ciudad como un sistema abierto y en consecuencia supone la consideración explícita de los flujos de intercambio materiales, energéticos, e informacionales como elementos centrales a la dinámica tanto del sistema urbano como de su entorno.

Probablemente una visión de la relación entre la ciudad y su región

19. Citado por John Friedmann and Clyde Weaber, 19779:31, *Territory and Function. The Evolution of Regional Planning* Edward Arnold, London

20. Esta paradoja hay que explicarla recurriendo a los conceptos de Pierre Bourdieu sobre poder y capital simbólico.



como la de un sistema que interactúa con su entorno, eso sí que en forma asimétrica generando una estructura de dominación/dependencia, describa con bastante precisión la situación mayoritariamente observable en la realidad, pero en esta ocasión se apunta a discutir situaciones de mayor complejidad. De todas formas esta visión se enraiza con la economía sectorial a través de los conceptos de *polo de crecimiento* (Perroux) y *centro de crecimiento* (Boudeville). Como se recordará, un centro de crecimiento se define como *un centro urbano que contiene uno o más polos y que tiene la capacidad de captar los efectos de la polarización para el subsistema espacial que el define*²¹, dinamizando tanto al centro como a la periferia, aunque no al mismo ritmo.

Ciudad y región: dos sistemas articulados sinérgicamente

Con las innovaciones tecnológicas y el mejoramiento de la infraestructura para el intercambio, los beneficios de la concentración se extienden conformándose regiones urbanas extendidas, según lo señala Jordán.²² [...] Tales aglomeraciones sobrepasan las fronteras de "lo construido" y dan lugar a las ciudades-región, donde se estructuran sistemas de asentamientos humanos de distinta jerarquía y rol.

A seguir, Jordán hace una importante afirmación: *"Estos territorios económicos y urbanos, como subsistemas abiertos, son considerados tanto desde la perspectiva de su totalidad como de sus partes, atendiendo especialmente a sus propiedades emergentes"*²³, es decir, *aquellas que se desprenden de las características únicas y particulares y de la interacción entre los elementos del sistema*.

Según lo escribe Jordán, tres serían los niveles para dar cuenta de la articulación entre procesos de globalización y procesos de urbanización en la región (América Latina, nota del autor):

- ▶ Los grados y formas de enlace-vínculos entre territorios y la economía-comunidad global;
- ▶ Los grados y tipos de transformaciones urbano-territoriales, producto o efecto de los variados tipos de articulaciones;

21. Boisier S., 1973, "Industrialización, Polarización, Urbanización: hacia un enfoque unificado", El Trimestre Económico 40 (157:19-61), Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, México.

22. Jordán R. y D. Simioni, 2003:38, **Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe**, CEPAL, Santiago de Chile

23. Esta es una afirmación extremadamente importante y contemporánea. Los conceptos de crecimiento económico y de desarrollo societal como propiedades evolutivas emergentes, el primero, resultado de las interacciones del sistema con su entorno, y el segundo, resultado de las interacciones entre subsistemas internos al sistema, es una propuesta cuyo origen conceptual se encuentra en S. Boisier, 2003: 565-588, "¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?", **Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales**, vol. XXXV, # 138, MINFOM, Madrid, España. También el mismo artículo en Fabio Giraldo (ed.), 2003, **Ciudad y Complejidad**, Colección de Pensamiento Crítico Contemporáneo y Fundación para la Investigación y la Cultura, Bogotá, Colombia, y previamente aparecido en forma virtual en el 2001 en el sitio www.idr.es



- Las razones y causas, principalmente endógenas y de políticas, que explican los grados de reproducción y traslación, o no, de los efectos exógenos a nivel territorial.

Lo anterior da cuenta de variadas y posibles tipologías emergentes de territorios nacionales y subnacionales y da origen a un verdadero sistema de territorios globalizados, de sello y carácter diverso, más allá de una reduccionista interpretación de la globalización como la simple articulación económico-comercial de las economías nacionales, con asignación territorial por medio del comportamiento de las exportaciones, las importaciones y la localización del capital transnacional.

"En el transcurso del crecimiento y del desarrollo ningún espacio desaparece. Lo mundial no abole lo local" escribe L. M. Cuervo²⁴, citando a Henri Lefebvre, una cita que ayuda a entender la compleja interrelación entre una ciudad compleja (valga la redundancia) y la complejidad del mundo globalizado, expresada tal interrelación precisamente en el concepto de *ciudad-región*. Identidad local con ciudadanía global, como recordaba Wong-González y producción de un elevado nivel de *sinergia*. Luis M. Cuervo es también autor de un exhaustivo estudio, una *disección* podría decirse, del concepto "saskiano" de ciudad global.²⁵

Cuadrado-Roura y Fernández Güell²⁶ señalan varias tendencias económicas y de otra naturaleza que están contribuyendo a una rápida transformación de las ciudades, cualquiera sea su tamaño:

- a) desarrollo de un nuevo orden económico basado en la división internacional del trabajo, la reestructuración productiva, la globalización selectiva de los mercados y la revolución tecnológica;
- b) aceleración del proceso de globalización, debido a la liberalización de los mercados, las estrategias de localización de las transnacionales y las innovaciones en transportes y comunicaciones;
- c) emergencia de lo local frente a lo global, de devolución de poderes a las regiones, de descentralización, de relocalización de actividades en el territorio;
- d) consolidación de los procesos de integración supra nacional;

24. Cuervo L. M., 2003:126, "*Ciudad y complejidad: los rumbos*" en F. Giraldo, op.cit.

25. Cuervo L. M., 2003, **Pensar el territorio: los conceptos de ciudad global y región en sus orígenes y evolución**, CEPAL, Serie Gestión Pública, # 40, Santiago de Chile

26. Juan R. Cuadrado-Roura y José Miguel Fernández G., 2006, "*El largo camino hacia el buen gobierno metropolitano*" en: **Gobernar la metrópolis**, E.Rojas+J.R.Cuadrado+J.M. Fernández, editores, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington



e) cambios en el entorno empresarial a favor de estructuras más flexibles, fortalecimiento de las PyME, surgimiento de ventajas competitivas basadas en el conocimiento.

Los mismos autores muestran el amplio abanico de implicaciones y nuevas pautas de desarrollo urbano que se reflejan en el resurgimiento de las ciudades como polos de desarrollo regional, en el aumento de las relaciones entre ciudades, en el incremento de la rivalidad territorial, en el creciente proceso de sub-urbanización, en la aparición de ciudades-globales, y en la dispersión espacial de las actividades productivas, dispersión que va de la mano con mayores niveles de concentración y centralización de los eslabones estratégicos de la cadena de valor, mayor conciencia ambiental, etc.

Imposible dejar de hacer una referencia al importante libro editado por Allen J. Scott: *Global City-Regions, Trends, Theory, Policy*²⁷, una verdadera enciclopedia sobre el tema, con contribuciones particularmente significativas del propio Scott, Friedmann, Hall, Porter, Sassen, Camagni, etc.

REVISITANDO LA CIUDAD-REGIÓN: EN BUSCA DE SU SER.

La expresión o la idea de una *ciudad-región* probablemente tenga un falso atractivo que sin embargo no logra ocultar del todo su vaguedad y una dosis de tautología. Desde luego no es posible concebir una región sin, por lo menos, una ciudad que funcione como centro de servicios y/o de crecimiento y en ese sentido siempre existe una ciudad-región, si es que la región existe propiamente y no sólo como la denominación sin contenido de un recorte territorial. No obstante la proposición inversa no es necesariamente cierta porque existen ciudades sin región, por lo menos en su sentido más obvio de un *hinterland*, como es el caso de Hong-Kong, Singapur, Montecarlo, y tal vez otras; pero como las ciudades no levitan, todas las ciudades tienen *piso*, aunque tal basamento coincida completamente con el perímetro construido.

Con no poca pretensión podría ensayarse una conceptualización en la que el nombre sea la cosa nombrada como la siguiente: *ciudad-*

27. Scott A., 2001, *Global City-Regions, Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press, New York.



región es un territorio que contiene en sí mismo, en forma real o latente, el conjunto de subsistemas de cuya articulación y direccionamiento (sinapsis y sinergia) surge una complejidad evolutiva capaz de generar tanto crecimiento económico como desarrollo societal y que tiene un lugar central que funciona como una ciudad-global de primera clase, que articula un sistema de ciudades secundarias y que actúa como nodo emisor y receptor de procesos de intercambio entre la región y el mundo. Esta propuesta recoge elementos de John Friedmann, de Saskia Sassen, de Rosabeth Moss Kanter, de Sergio Boisier, de Juan R. Cuadrado, y de otros autores, como Antonio Vázquez-Barquero en relación a la endogeneidad implícita en este enfoque o como Mario Bunge desde el punto de vista de la teoría de sistemas.

Si se levantan las distintas "capas" (*layers*) conceptuales que se superponen en la definición propuesta, hay que prestar atención especial a los subsistemas que estarían presentes en la ciudad-región: el subsistema subliminal (capitales intangibles), el axiológico (valores), el de acumulación (factores del crecimiento económico), el procedimental (la función gubernativa de administración), el decisional (los actores y la matriz de poder), el organizacional



SOBRE EL CONCEPTO DE IDENTIDAD

- Según Manuel Castells el proceso de construcción social de identidades colectivas estaría marcado por las relaciones de poder, lo que da origen a tres formas distintas de identidad colectiva: la identidad legitimadora, la identidad de resistencia, y la identidad proyecto.
- Castells M., *Globalización, identidad y límites en América Latina*, Ministerio Secretaría General de la Presidencia y PNUD, Santiago de Chile, 1999

- Según Jorge Larraín se distinguen tres concepciones alternativas de la identidad (nacional): la constructivista, que da una importancia clave al discurso y a cómo ellos crean sujetos, la esencialista que la considera un hecho acabado, un conjunto ya establecido de experiencias comunes y de valores compartidos que se constituyó en el pasado, y la histórico-estructural que la define como un proceso en permanente construcción contextual.
- Larraín J., *Modernidad, Babel e Identidad en América Latina*, Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1996

(organizaciones públicas y privadas), todos los cuales requieren articulaciones sinápticas densas y direccionadas mediante la introducción de *sinergia cognitiva*²⁸. El desarrollo no constituye un sub sistema sino una propiedad emergente de todos ellos. En particular, lo que hemos denominado como subsistema subliminal y en su interior, el *capital cognitivo* por un lado, y el *capital cultural*, por otro, junto con el *capital simbólico* de Pierre Bourdieu, son los elementos fundantes de la *identidad* y del sentido de pertenencia de las personas al territorio, a su territorio. Como es sabido, en las grandes ciudades la identidad suele ser muy difusa, precisamente por su inserción en el mundo y el concepto de ciudad-región enfrenta acá uno de sus mayores desafíos.

Borja y Castells con toda razón anotan al comentar sobre la tendencia a la disgregación y a la anomia que suele observarse en las grandes ciudades: *"Sin un sistema de integración social y cultural que respete las diferencias pero establezca códigos de comunicación entre las distintas culturas, el tribalismo local será la contrapartida del universalismo global"*.²⁹



LOS ELEMENTOS DE LA IDENTIDAD REGIONAL

LAS COMUNIDADES TERRITORIALES ESTAN CONSTITUIDAS POR:

- 1.- COHENCIAS (sus miembros pueden reconocerse como coetáneos y hay una cierta reciprocidad de compromisos).
- 2.- CONTINUIDAD HISTÓRICA (la identidad se extiende hacia el pasado y se proyecta hacia el futuro).
- 3.- IDENTIDAD ACTIVA (los territorios son comunidades que hacen cosas en común, toman decisiones, logran resultados).
- 4.- UN ESPACIO GEOGRÁFICO PARTICULAR (que se constituye en la autoreferencia primaria).
- 5.- UN SENTIDO DE PERTENENCIA (a partir de características compartidas existe una cultura pública que sirve para distinguir la territorialidad o regionalidad de otras formas de identidad personal).

Miller D., *Sobre la Nacionalidad, Autodeterminación y Pluralismo Cultural*, Paidós, Barcelona, 1997

28. Véase S. Boisier, "¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?", op.cit.

29. J. Borja y M. Castells, 1997:96, *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Barcelona



Christof Parnreiter³⁰ en su estudio sobre Ciudad de México muestra otra faceta compleja de la globalización urbana, en este caso, relativa a la pretendida caracterización de esta ciudad como ciudad global al demostrar que si efectivamente se pudiese hablar de Ciudad de México como una ciudad global, esta sería la comprendida apenas por cinco delegaciones o distritos del D.F. En verdad la concentración va de la mano con la fragmentación³¹ al interior de las grandes ciudades. Identidad, medio ambiente, participación, proyecto político compartido, competitividad y mercadeo, conectividad, seguridad ciudadana, gobernabilidad y gobernanza, son los ocho problemas más importantes a resolver en la construcción de una ciudad región. No es menor la tarea. A estos, se agrega en esta oportunidad una novena cuestión: la seguridad alimentaria, otro concepto no exento de ambigüedad ya que las ciudades son, por definición, importadoras de alimentos básicos y por tanto toda ciudad convive con un problema de seguridad alimentaria que, por cierto, cuando afecta al 15 % o más de la población del país, pasa a ser un problema nacional.

Se sabe que la identidad territorial es no sólo una cuestión ontológica sino también una cuestión construida mediante la combinación del pasado con el futuro; el pasado para unir y diferenciar a través del rescate de las tradiciones y el futuro para unir y diferenciar a través

30. Parnreiter C., 2002:89-119, "Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, EURE, # 85, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile

31. Incluso algunos autores hablan erradamente de **ciudad fractal**, lo que constituye un error conceptual y matemático. Aparentemente habría sido E. Soja quien usó esta expresión por primera vez, lo que probaría que se puede ser un excelente geógrafo y muy mal matemático.

EL CONCEPTO DE TERRITORIO COMPETITIVO

SE ES "COMPETITIVO" CUANDO SOSTENIDAMENTE EN EL TIEMPO LAS FUNCIONES REALIZADAS POR EL ENTE TERRITORIAL SON MÁS EFICACES Y EFICIENTES QUE LAS REALIZADAS POR SUS COMPETIDORES. BÁSICAMENTE SE HABLA AHORA DE FUNCIONES LIGADAS A LA INSERCIÓN DEL TERRITORIO EN EL ENTORNO (COMPETITIVIDAD HACIA AFUERA) Y DE FUNCIONES LIGADAS A LA ATRACCIÓN DE FACTORES DE CRECIMIENTO HACIA ÉL. (COMPETITIVIDAD HACIA ADENTRO).

de un proyecto común. La participación, asunto de suyo difícil cuando se habla de una ciudad región de enorme masa poblacional (en el caso de Bogotá-Cundinamarca más de ocho millones de personas) sólo puede materializarse mediante largos y sistemáticos procesos de conversaciones sociales profesionalmente estructuradas que

DOS LECTURAS PARA EL CONCEPTO DE TERRITORIO COMPETITIVO

EL TERRITORIO PUEDE SER UN ACTOR INDIRECTO EN SU PROPIA COMPETITIVIDAD EN TANTO SEA EL CONTENEDOR FÍSICO Y SOCIAL DE ACTIVIDADES QUE EN VIRTUD DE ESA LOCALIZACIÓN INCREMENTAN SU COMPETITIVIDAD. ESTA ES LA TESIS DE PORTER.

EL TERRITORIO PUEDE SER UN ACTOR DIRECTO EN SU COMPETITIVIDAD AL SER UN CONTENEDOR DE UNA CULTURA Y DE UN CONOCIMIENTO TÁCITO Y DIFUSO QUE SE EXPRESA EN LA PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS "SUI GENERIS". COMPETITIVOS POR SU DEMANDA E IRREPLICABILIDAD.

convoquen a los agentes del desarrollo³². La importancia del discurso (a la Habermas) es básica.

La competitividad, por su lado, está en la agenda del día y Cuadrado y Fernández hacen acertados comentarios en torno a ella en la obra citada. No obstante, la competitividad territorial está acompañada de varias cuestiones complementarias como el mercadeo y como la asociatividad.

El tema del *marketing* territorial es un tema relativamente débil en América Latina; un análisis del marketing territorial con referencia a la situación observada en Chile y en sus regiones se encuentra en un trabajo de Boisier³³. La asociatividad o la cultura de la asociatividad es el tema de un notable libro del economista colombiano Zollo Pallares³⁴ y el argentino Mario César Eigue es el compilador del libro Globalización, desarrollo local y redes asociativas³⁵.

La experiencia del estado de Ceará en el Brasil con el experimento social denominado El Pacto de Ceará³⁶ y las recientes exitosas experiencias de las ciudades de Rosario (Argentina) y Guayaquil (Ecuador) en sus respectivos procesos de transformación y renovación urbana con elevada participación de la sociedad civil son ejemplos que merecen un examen detallado. Seguramente se hallarán en estos casos elementos de interés para Bogotá-Cundinamarca, particularmente en el caso de Ceará y la asociatividad público/privada lograda allí a partir de mediados de los años ochenta.

John Friedmann³⁷ hace de la *gobernanza* una preocupación crítica para terminar señalando que: "*Evidentemente entonces, la 'metropolización' termina por ser un proceso político que tiene diferentes salidas para distintas ciudades*". En verdad, se detecta en la literatura una suerte de confusión entre los conceptos de governabilidad y de governancia (o gobernanza) que es bueno eliminarla. Governabilidad es la capacidad política de gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. Governanza se refiere a las acciones y funciones del gobierno como un modo de gobierno o una forma de gobernar, es decir, una forma de la gobernabilidad, es también *buen gobierno*. El ámbito local es el

32. Véase el libro del autor Conversaciones sociales y desarrollo regional, 2001, Editorial de la Universidad de Talca, Talca, Chile, que describe la experiencia realizada en la Región del Maule (Chile) orientada a generar un proyecto de futuro regional consensuado.

33. Boisier S., 2006 (próximo), "La imperiosa necesidad de ser diferente en la globalización: El mercadeo territorial. La experiencia de las regiones chilenas" en Territorios # 15, CIDER, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia

34. Pallares Z., 2004, Asociatividad empresarial. Estrategia para la competitividad, Fondo Editorial Nueva Empresa, Bogotá, Colombia

35. Eigue M. C., 1999, Globalización, desarrollo local y redes asociativas, Editorial Corregidor, Buenos Aires, Argentina

36. Rebouças E., et.all., 1997, Gestão Compartilhada. O Pacto do Ceará, Quality Mark, Sao Paulo, Brasil

37. J. Friedmann, 2001, "Intercity Networks in a Globalizing Era" en Allen Scott, op.cit.

espacio territorial y cultural para la interrelación ciudadana de los diferentes actores económicos, sociales y políticos; la gobernanza no se refiere sólo a las organizaciones gubernamentales porque enmarca y entrelaza una serie interdependiente de actores que comprende los gobiernos, los actores de la sociedad civil y el sector privado.

Eduardo Rojas³⁸, del BID, hace un extenso análisis sobre la cuestión de gobierno y gobernabilidad en las regiones metropolitanas que podría tomarse como marco de referencia para las "esquivas" ciudades regiones:

Fundamentos de un buen gobierno local

Un buen gobierno local requiere un sistema de reglas e incentivos bien diseñados, que induzca a sus administradores a hacer un uso eficiente y transparente de los recursos disponibles, de manera que se consigan satisfacer las necesidades de la mayoría de la población. Los cuatro conjuntos de reglas e incentivos siguientes son cruciales:

- ▶ Los que derivan del sistema de relaciones intergubernamentales, que definen las responsabilidades y los recursos disponibles para cada nivel de gobierno.
- ▶ Los que se originan en la estructura de gobierno local, que determina el grado de participación de la comunidad en las decisiones, así como el control que ejerce sobre los mandatarios.
- ▶ Los relacionados con la capacidad institucional de los gobiernos locales para desempeñar las funciones que les han sido asignadas.
- ▶ Los que se originan en los mecanismos de financiación de las actividades e inversiones de los gobiernos locales.

Relaciones intergubernamentales

Un sistema de relaciones intergubernamentales bien diseñado le proporciona a los gobiernos locales los incentivos necesarios para asignar los recursos disponibles a los usos socialmente más rentables. En particular, los gobiernos locales deben tener responsabilidades bien definidas y suficientes recursos para cumplir

38. Rojas E., 2006: 47-52, "Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo", en Rojas, E., Cuadrado J.R., y J.M. Fernández, eds., Op.cit.



con las responsabilidades asignadas. Asimismo, deberán enfrentar restricciones presupuestarias estrictas que obliguen a los mandatarios a sopesar las difíciles opciones inherentes a la asignación de un conjunto limitado de recursos entre múltiples demandas competitivas.

La definición de un sistema de relaciones intergubernamentales adecuado requiere responder a preguntas como las siguientes:

¿Quién hace qué? Es el problema de la asignación de responsabilidades y de si se efectúan de una manera apropiada. La respuesta adecuada a esta pregunta reside en la claridad en cuanto a la asignación de responsabilidades entre niveles de gobiernos y en el respaldo de esta distribución con la autoridad suficiente como para movilizar los recursos necesarios.

¿Quién cobra qué impuestos y tasas? Aquí se presenta el problema de la asignación de recursos para asumir las responsabilidades. Su respuesta más adecuada consiste en lograr una estrecha coincidencia entre los ingresos y los gastos del gobierno local, que éste sea responsable en cuanto a la financiación de los gastos derivados de la ejecución de las funciones de las que es políticamente responsable, y que los impuestos locales no distorsionen el proceso de asignación de recursos en la economía local. Los gobiernos locales harán una administración más eficiente de los recursos que los electores conciban como propios, y pondrán menos cuidado a la hora de administrar aquellos que se perciban como ajenos. Por este motivo, las fuentes preferibles, los recursos, deberían ser los cargos por servicios, impuestos locales y contribuciones.

¿Cómo resolver la inevitable falta de equilibrio entre ingresos y gastos en los gobiernos locales? Los problemas de desequilibrio vertical (entre niveles de gobierno) pueden ser resueltos mediante un sistema de transferencias bien diseñado. La clave para obtener un buen sistema de transferencias reside en el hecho de hacer responsables de las decisiones de asignación a los mandatarios locales, al tiempo que se les impone una restricción presupuestaria estricta. Estos objetivos se pueden lograr mediante transferencias de



libre disposición, programadas y basadas en fórmulas.

¿Cómo igualar los niveles de servicio entre jurisdicciones territoriales? Aquí se plantea el problema de los desequilibrios horizontales, que se resuelve, asimismo, con transferencias entre niveles de gobierno, siempre que éstas se diseñen y ejecuten conforme a los principios enunciados.

¿Se deben endeudar los gobiernos locales? Existen sólidos argumentos que buscan la eficiencia y equidad para permitir el endeudamiento en casos en que se financien infraestructuras que generen una corriente de beneficios que puedan servir a varias generaciones. Sin embargo, para que la potestad para contraer deudas no redunde en un ablandamiento de las restricciones presupuestarias que imponen las decisiones de los mandatarios locales en cuanto a los gastos, los mercados financieros y las regulaciones del gobierno central deben promover una estricta disciplina de crédito. Para lograrla, es esencial el firme compromiso por parte del gobierno central de no rescatar a los gobiernos locales insolventes.

Gobernabilidad.

En el asunto tratado anteriormente, se percibe de manera implícita la necesidad de contar con mecanismos eficientes que favorezcan la participación de la comunidad en las decisiones que le afectan y de ejercer una supervisión efectiva. Ambos son requisitos indispensables para responsabilizar a los mandatarios ante sus electores y lograr la transparencia en la gestión urbana. Un gobierno local democrático tiene mayores probabilidades de actuar en favor de los intereses de la mayoría, respetando los derechos de las minorías, que un sistema de gobierno burocrático, cuya gestión se concentre en su cúpula. Asimismo, un gobierno local transparente fomenta la participación de la comunidad en las decisiones y en la solución de problemas. Dicho de otro modo, se requiere una profunda democratización del gobierno local. Existe una serie de fundamentos que son cruciales para el logro de estos resultados y que son, entre otros, los siguientes:



- ▶ Sistemas de elección de los mandatarios, que posibiliten que los ciudadanos se pronuncien regularmente en cuanto a los problemas locales que les atañen y que les permitan responsabilizar a aquéllos de su solución.
- ▶ Cuerpos colegiados capaces de representar a todos los grupos interesados y dotados de potestad para supervisar las acciones del poder ejecutivo.
- ▶ Instituciones formales, que recojan las exigencias de la comunidad, reciban y den información.
- ▶ Régimen regulativo que obligue a los gobiernos locales a informar de forma regular y veraz sobre sus acciones, provisión de servicios o financiación.

Las reglas relacionadas con la elección y remoción de los mandatarios son una parte importante del sistema de incentivos, destinado a promover comportamientos eficientes y honrados por parte de los administradores, en los asuntos de la comunidad. La separación de las elecciones locales de las nacionales, por ejemplo, facilita que las primeras se centren en los quehaceres de su propio ámbito zonal sin que se vean arrastradas a los asuntos nacionales. La duración del mandato del poder ejecutivo y la posibilidad de reelección son aspectos que dan lugar a comportamientos oportunistas (si el período es corto y no hay reelección) o, por el contrario, a formas de proceder basadas en previsiones a largo plazo, comprometidas con los intereses de la comunidad (mandatos de duración mayor, con posibilidad de reelección).

Del poder de los consejos electos surgen otros factores del sistema de incentivos, tales como la determinación del grado de supervisión que pueden ejercer sobre el poder ejecutivo o su capacidad de representar efectivamente la disparidad de intereses existentes en la comunidad.

Desarrollo institucional.

Los gobiernos locales necesitan suficiente capacidad institucional para desarrollar sus complejas funciones. Dicha capacidad requiere



un largo período de gestación. Debe asimismo proveer bases legales y operativas sólidas para la dirección de personal, la administración financiera y la gestión creativa del desarrollo local.

En relación con la dirección de personal, se destaca la existencia de:

- ▶ Un sistema de carrera que, además de evitar la proliferación del favoritismo en la designación de funcionarios, fomente su especialización y desarrollo profesional.
- ▶ Un sistema de administración de personal que promueva el servicio de carrera, al tiempo que otorga la flexibilidad que necesitan las autoridades electas para ajustar la asignación presupuestaria a la ejecución de las tareas para las que fueron elegidas. Para hacer una gestión efectiva de los ingresos y los gastos se necesita contar con sistemas eficientes de cobro de impuestos y tarifas, mecanismos eficientes de planificación y presupuesto, y la existencia de medios efectivos de control y evaluación de resultados, que permitan perfeccionar la planificación y ejecución financiera plurianual requerida por las complejas inversiones y servicios provistos por los gobiernos locales.

Las capacidades operativas otorgadas a los gobiernos locales son determinantes de la flexibilidad con que éstos puedan abordar su tarea. La capacidad de cooperación con otros niveles de gobierno, de asociación con agentes privados para desarrollar tareas o proyectos complejos, de delegación de funciones a terceros, de privatización de la provisión de servicios, y de supervisión y regulación de los proveedores privados, son aspectos de la estructura institucional de los gobiernos locales, que determinan si sus administradores poseen o no incentivos para actuar de forma creativa y audaz. Todos estos factores mencionados, junto con la estructura de dirección de personal y las finanzas, determinan si los dirigentes controlan y tienen acceso a los recursos financieros y humanos necesarios para emprender acciones innovadoras.

El mismo Eduardo Rojas, junto a Robert Daughters, han sido los editores de un muy importante libro publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo³⁹ que contiene un amplio repertorio de temas conexos a éste, tales como: ciudad y desarrollo económico,

39. Eduardo Rojas y Robert Daughters, 1998, **La ciudad en el siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina**, BID, Washington.



governabilidad, agenda social, financiamiento, y medio ambiente urbano. Se trata de una importante referencia para quienquiera que desee adentrarse en los típicos problemas urbanos y en especial de las grandes ciudades hoy día.

LA CIUDAD REGIÓN BOGOTÁ-CUNDINAMARCA Y EL LARGO CAMINO DE SU CONSTRUCCIÓN.

Es evidente para cualquier visitante esporádico de Bogotá el significativo cambio experimentado por la capital colombiana en varios planos durante los últimos años. Desde luego, en el transporte público, en el mantenimiento y mejoramiento de calzadas y aceras, en la construcción, en el esparcimiento, en la seguridad ciudadana y, lo que parece más notable, en la autopercepción ciudadana y en el sentimiento de identidad surgido allí donde no existía, en buena medida por la alta proporción de inmigrantes en la población. Como también se han acentuado otros problemas, la seguridad alimentaria o la escasa capacidad de la ciudad para posicionarse como ciudad de importancia global, entre otros. La reciente cita de Friedmann encuentra en Bogotá una expresión práctica: ¿quién dudaría del carácter político de los cambios positivos de Bogotá y del papel jugado por los dirigentes políticos (alcaldes) en ellos?

La sabiduría aconseja en lo posible no hablar de lo que no se sabe; ello significa que serán pocos los juicios emitidos a seguir, por elemental prudencia y porque quien escribe cree firmemente más en la heurística de los procesos sociales (como arte de inventar) que en las recomendaciones de expertos foráneos.

¿Cuáles son en principio, los desafíos más importantes que parecen estar presentes en el intento de construir una ciudad-región como Bogotá/Cundinamarca? En la opinión de quien escribe, éstos serían: a) la construcción de una *identidad*; b) la construcción de un *proyecto político* de la ciudad-región; c) la construcción de una *plataforma competitiva internacional*; d) la consolidación de un *sistema urbano* hoy precarizado debido al pequeño tamaño de Girardot y Zipaquirá; e) la construcción de una *posición de comando mundial* en algunas actividades; f) la construcción de una *imagen corporativa y de un*



logoimagen; g) el logro de la *governabilidad y de la gobernanza* para la ciudad-región; h) el logro de un adecuado nivel de *seguridad ciudadana*; i) el logro de un adecuado nivel de *sostenibilidad ambiental*. Se trata de una tarea digna de un titán griego sólo realizable en el largo plazo.

Por supuesto que en el párrafo anterior el uso reiterado de la idea de "construir" no es una casualidad ni una ligereza idiomática. Corresponde al convencimiento de ser los procesos territoriales cualquiera sea su escala-procesos socialmente construidos.

El tema de la seguridad alimentaria es importante, pero escapa a las capacidades de quien escribe, salvo para hacer el siguiente breve y genérico comentario.

El consumo ecológico o "verde" se fundamenta en la máxima: *producción local y consumo local*, que favorece los mercados tradicionales, al agricultor y la cultura regional. La alimentación ecológica protege la biodiversidad, la salud frente a la mera productividad, la cultura propia, el medio natural, el mercado local y la vida urbana amable, la ciudad humanizada y la agricultura familiar ligada a la calidad. Además, es fundamental para el equilibrio territorial, protegiendo el campo de su deterioro y desertificación. Se está produciendo una vuelta a valorar los recursos locales-regionales, fuera del control de las multinacionales, revalorizándose sobre todo la soberanía en la producción y consumo de alimentos frescos, de temporada, de cercanía, con seguridad en su control, propiciándose así la vitalidad y diversidad de la cultura rural, la permanencia de las explotaciones agropecuarias regionales, la conservación del medio natural y rural, la viabilidad de un modelo de asentamientos humanos más equilibrado con ciudades medianas y pequeñas, etc. Se trata de reintroducir el valor de la proximidad, fomentar la autosuficiencia local, reducir la dependencia y proteger los valores culturales sin renunciar a los valores positivos de la biodiversidad. Sin renunciar, además, al logro de una inserción plena en la globalización para hacer de la ciudad-región un "territorio ganador" en ella. Esta aparente contradicción se resuelve, según lo afirma la Comisión Europea "Ciudades Europeas Sostenibles",



aceptando que: *"El desarrollo sostenible sólo se materializará si se planifica de manera explícita: Las fuerzas del mercado u otros fenómenos implícitos y espontáneos no pueden resolver los graves problemas de la sostenibilidad...La gestión para la sostenibilidad es fundamentalmente un proceso político que incide en la gobernación urbana"*⁴⁰

La pregunta final, por cierto difícil de responder desde afuera es: ¿cómo lo está haciendo Bogotá/ Cundinamarca en el proceso autoconstrucción de la ciudad-región?

La respuesta es: la construcción de la ciudad-región B/C está en proceso, está bien encaminada, se ha logrado un alto nivel de participación a través de la Mesa de Planificación Regional Bogotá - Cundinamarca, cuenta con asistencia técnica de primer nivel (United Nations Center for Regional Development, UNCRD) y con un dispositivo constitucional que permitirá hacer de la ciudad-región la primera región establecida en Colombia, hay acuerdo en la delimitación territorial, hay interés y voluntad política en este experimento, hay en marcha un programa de capacitación de funcionarios públicos (un aspecto sin duda fundamental). Un informe del UNCRD⁴¹ anota nueve ingredientes que han contribuido, hasta ahora, al éxito de la iniciativa en tanto que el experto del Programa Bogotá Sin Hambre, José Eslava, sostiene que el decreto 469 de la administración distrital (24/12/03) planteó la dimensión regional del Plan de Ordenamiento Territorial y acogió un marco de planeación regional y urbana con dos estrategias centrales: a) el reconocimiento de la región y; b) la consolidación de la red de centros urbanos.

40. Comisión Europea, 1996 (Capítulo 8, p.17), Ciudades Europeas Sostenibles, Bruselas, Bélgica.

41. UNCRD, 2004, Construcción de capacidad técnica e institucional para el planeamiento y gestión del desarrollo regional integrado de Bogotá-Cundinamarca, (Resumen del Proyecto) Bogotá, Colombia





CIUDAD-REGIÓN BOGOTÁ-CUNDINAMARCA: LA UTOPIA

*Cómo voy a creer/dijo el fulano
que el mundo se quedó sin utopías.*

Mario Benedetti

Utopías