

UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO
DIVISIÓN DE DERECHO, POLÍTICA Y GOBIERNO.



**CONFLICTOS Y DILEMAS EN LA GESTION LOCAL DEL
TERRITORIO: INOVACIÓN Y TRANSFERENCIA
INTERRUMPIDA EN EL CASO DEL ESTADO DE GUANAJUATO.
UN ANALISIS EN EL PERIODO 2004 – 2011.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

PRESENTA

LIC. JUAN ELIAS FLORES

ASESOR: DR. JOSÉ DE JESÚS RAMÍREZ MACÍAS

MAYO DEL 2014

CONFLICTOS Y DILEMAS EN LA GESTION LOCAL DEL TERRITORIO: INOVACION Y TRANSFERENCIA INTERRUMPIDA EN EL CASO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. UN ANALISIS EN EL PERIODO 2004 – 2011.

INTRODUCCION.

Desde la perspectiva ciudadana, el territorio es un espacio físico donde realizamos las actividades cotidianas y además, y quizá lo más importante; el espacio físico donde construimos nuestros sueños, esperanzas, ilusiones y compromisos, es decir nuestro patrimonio.

Para lograr estos cometidos el ciudadano requiere de la participación de sus autoridades,(gobierno); sea este Federal, local o Municipal; sin embargo, lejos está de conocer cuál es la verdadera tarea de la autoridad en la materia de la gestión urbanística.

La presente Tesis, tiene como punto nodal interiorizar en el deber de nuestras autoridades en la materia del ordenamiento territorial.

El fenómeno del crecimiento poblacional y la necesidad de crear espacios adecuados para el sano desarrollo y esparcimiento de nuestras comunidades ha rebasado a los tres órdenes de gobierno instituidos México, sin que se avizore una solución clara y seria al respecto.

Existen ejercicios realizados, sobre todo por el Gobierno de la Republica, sin embargo, el tema está más allá de las facultades del gobierno federal, es menester de los otros dos órdenes de gobierno, local y municipal, realizar sus tareas que en la constitución están facultadas.

También se señala en el presente documento el papel que juega la población a través de la PARTICIPACION CIUDADANA, una participación que surge, casi siempre, por la iniciativa propia de la colectividad ante la lentitud de los órganos de gobierno para satisfacerle las necesidades más apremiantes de su entorno. Una participación que en múltiples ocasiones se desborda y se conjuga con liderazgos comunitarios y con intereses particulares muy definidos, colocando la tarea de la administración pública en mayores complicaciones que las que dieron origen al tema.

Este tipo de intromisiones ciudadanas, que difieren de la verdadera participación ciudadana, ponen en riesgo el Estado de Derecho del País y son los grupos quienes terminan tomando las decisiones en el uso y disfrute del territorio en nuestros Municipios, ocasionando así un **CONFLICTO Y DILEMA EN LA GESTION LOCAL DEL TERRITORIO.**

Es imprescindible que los gobiernos locales respalden el quehacer de los Municipios en la Gestión Territorial. Cabe puntualizar que el único orden de gobierno en esta país que cuenta con territorio propio es el MUNICIPIO, por ello se constituye constitucionalmente como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas (ESTADOS); así pues se consolida el Municipio Libre, ente dotado de enormes facultades en el artículo 115 de nuestra constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; entre ellas destacan las fracciones quinta y sexta: la primera, en todo lo concerniente a las facultades para administrar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en su jurisdicción; y la segunda, en los temas referentes a la coordinación metropolitana; cuando dos o más centros urbanos de dos o más entidades federativas tiendan a formar una continuidad demográfica y de forma conjunta encontrar soluciones integrales a la problemática común.

Ante estos panoramas, las acciones en la administración pública del Estado de Guanajuato, se dan de manera aislada e independiente entre diversos organismos desconcentrados y otros descentralizados sin que exista un RECTOR en la materia que forme parte de la administración pública central, desde donde el Ejecutivo Local tenga la fortaleza para las decisiones en la **GESTION LOCAL DEL TERRITORIO**, en coordinación con los respectivos municipios.

Así, esta tesis pretende expresar la necesidad de fortalecer desde una nueva organización administrativa fortalecer la atención del ordenamiento territorial en Guanajuato.

HIPOTESIS

La gestión local del territorio en Guanajuato ha evolucionado de una forma interesante, sin embargo se considera que se debería avanzar de manera estructurada desde la perspectiva del titular del Poder Ejecutivo, esto permitiría la homologación de criterios en las diferentes acciones de los distintos órganos y organismos que atienden el tema y fundamentalmente ser un apoyo directo a los Municipios quienes de acuerdo a la nueva legislación en Guanajuato (Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato) son investidos de todas las facultades en la materia territorial.

METODOLOGIA DE ANALISIS O DE INVESTIGACION

Para la realización de este trabajo de tesis, se acudió a revisar los planteamientos que los autores clásicos dictan sobre los elementos constitutivos del Estado, como lo son: La Población, El Territorio y el Gobierno, se analizaron sus perspectivas y las formas de intervención en la participación ciudadana como herramienta en la solución de las problemáticas que enfrenta el Gobierno en su tarea rectora del desarrollo humano y social. Además se incorporó una base de datos, que hoy día son históricos, en lo referente a la tarea realizada por el Gobierno del Estado de Guanajuato en el desarrollo habitacional de la entidad, u recorrido desde los primeros fraccionamientos autorizados en la entidad, su legislación y el ocaso de la función administrativa en el tema como la extinción de la Dirección de Fraccionamientos y Administración del Desarrollo Urbano –última célula orgánica de la administración central que atendía LA GESTION LOCAL DEL TERRITORIO-.

Se anexan citas periodísticas del proceso de municipalización de varios fraccionamientos en los municipios de León, Irapuato y Celaya.

También se incorporan datos específicos del Guanajuato que se pretende tener con la innovación de los territorios apoyada esta idea con las enormes ventajas con que cuenta territorialmente el Estado de Guanajuato.

BREVE DESCRIPCION DE CAPITULOS.

Este documento de tesis consta de tres grandes capítulos donde se enmarcan aspectos fundamentales de la GESTION LOCAL TERRITORIAL y que permiten analizar lo que se ha denominado CONFLICTOS Y DILEMAS en este rubro específico, además acontecimientos que hoy son historia, pero que marcaron la pauta en el desarrollo urbano en el Estado; no se dejó de lado visualizar las potencialidades de la entidad, su infraestructura, sus valles, sus ciudades lineales y todos los aspectos que permitirán a Guanajuato consolidarse como el centro de un diamante en la geografía centro occidente del país..

En el primer capítulo se pone a su consideración la visión del territorio, la población y el gobierno (municipio) como los elementos indispensables para el desarrollo ordenado de un país.

La tarea reguladora del gobierno es fundamental y estrictamente indispensable para que sucedan las acciones en materia territorial, sin esa visión lo único que se encuentra es un territorio resquebrajado y desordenado en su crecimiento, lo que provoca una serie de grandes problemas para su solución, desde la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, hasta la dotación de la infraestructura básica para el desarrollo social de sus habitantes. La solución a esta problemática, además de ser pesada, resulta costosa y poco sustentable. Con una visión de crecimiento ordenado, los territorios ofrecen mejores condiciones de vida a sus habitantes y se da paso a la sustentabilidad. Esta encomienda deberá estar avalada por la sociedad desde la participación ciudadana, los gobiernos deberán encontrar las mejores prácticas para su intervención, focalizando las problemáticas y encontrando en el propio ciudadano las ofertas de solución.

También es indispensable conocer los aspectos territoriales desde el ámbito geográfico, una dimensión poco analizada, pero que nos permite georreferencias las potencialidades y no solo las problemáticas de los entornos urbanos.

Uno de los actores principales en la toma de decisión en la gestión del desarrollo territorial, es si lugar a dudas, el MUNICIPIO, se enfatiza la función de este orden de gobierno ya que desde el mandato constitucional enmarcado en el artículo 115, le obliga a tomar las determinaciones en materia del ordenamiento territorial. Desde un simple trámite de gestión urbanística y territorial, hasta la complejidad de las autorizaciones en las zonas industriales del país; en la mayoría de los estados de la república mexicana, los Municipios reciben un respaldo muy amplio del gobierno local, no es el caso de Guanajuato ya que en los últimos años la tarea en esta materia se ha delegado hasta quedarse sin las responsabilidades del otorgamiento de tramites en la materia. Este acontecer de Guanajuato es sin duda alguna una muestra de lo que pretende el federalismo en México; sin embargo este proceso no ha sido lo suficientemente acompañado para obtener los resultados esperados.

Es en el Municipio donde se vive de cerca el fenómeno del crecimiento desordenado, lo que obliga a las autoridades de ese orden de gobierno a intentar recomponer el desajuste territorial sin que exista el recurso suficiente para su recomposición.

En el segundo capítulo nos ofrece un análisis en retrospectiva de la función que hasta diciembre del año 2012 ejerció el gobierno del estado en materia de fraccionamientos y administración del desarrollo urbano. Este ente de gobierno fue el último eslabón de la cadena de facultades que ejercía el Ejecutivo del estado a través de la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas SDUOP por sus siglas. La estructura orgánica se

debilitó al escindir las responsabilidades de obra pública en la secretaría creada para tal fin, pero se puso poco énfasis en el ordenamiento territorial y se ubicó en una dirección general que posteriormente concluyo en dos direcciones de área: Ordenamiento Territorial y Fraccionamientos; con posterioridad ambas áreas se fusionaron para dar vida a lo que fue la última de las áreas normativas en el tema de la gestión local del territorio, la Dirección de Fraccionamientos y Administración del Desarrollo Urbano. Así se escribió la historia de Guanajuato en el tema, con la entrada en vigor del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato (en Septiembre del 2011), estas facultades conferidas se trasladaron en su totalidad los Municipios. Cabe destacar que dichas transferencias de facultades comenzaron a trasladarse a los municipios desde la ley de fraccionamientos para estados y los municipios de Guanajuato del 2004, por ello el análisis retrospectivo desde esa fecha hasta 2011.

En este capítulo se colocó los nombres y los tramites que se dieron con los primeros fraccionamientos en el Estado de Guanajuato, así podemos mencionar que los primeros trámites, como tales, de un fraccionamiento en la Entidad data de **1959**; existieron anterior a esta fecha acciones aisladas de diversas autorizaciones como traslados de dominio o simples autorizaciones, sin localizar evidencia física de la documentación, solo la referencia en bases de datos.

Este primer trámite correspondió al Fraccionamiento: Arcos de san Miguel, Propiedad de los señores Higinio Maycotte del Río y Gloria del Río de Maycotte; anteriormente el territorio perteneció a la Constructora e Inmobiliaria de México. Este desarrollo se ubica en el Municipio de San Miguel de Allende, se cataloga como un desarrollo de clase media alta y donde el nivel constructivo aún prevalece y se archivó con el número de expediente (03)-01-F/59.

Además se incorporó al cuerpo del documento el conjunto de leyes que con el paso del tiempo sirvieron como base para el otorgamiento de fraccionamientos en Guanajuato, desde 1968 hasta 2004, en ese subcapítulo se describe los trámites, requisitos y de manera muy especial la figura de la **ENTREGA RECEPCION** que muchas dificultades brinda a los municipios en su ejecución.

Finalmente el tercer capítulo nos invita a descubrir la riqueza del territorio de Guanajuato, sus valles, sus ciudades lineales, sus áreas metropolitanas (sin profundizar en ellas), la diversidad de culturas y sus riquezas arqueológicas y naturales que dan la oportunidad de crecimiento turístico en le entidad.

Se destaca la consolidación del clúster automotriz que ha puesto a Guanajuato en los ojos de los inversionistas del mundo, ofreciendo así enormes oportunidades de crecimiento laboral, sin embargo, la demanda de zonas habitacionales para sostener el crecimiento poblacional con la llegada de ciudadanos extranjeros y nacionales no ha sido cubierta y los esfuerzos “aislados” del gobierno del estado, no han sido suficientes.

Concluye destacando la oportunidad que se tiene de ser el corazón de una mega región en la zona centro occidente del país, se le ha denominado “El Diamante de México”, esta información está respaldada por la fundación metrópoli, el gobierno federal a través de SEDESOL y por el Gobierno Del estado a través de la Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato (COVEG) y del Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG).

Aquí se podrá ver las enormes ventajas competitivas cuando se cuenta con un territorio inteligente, pero que es básico e indispensable mencionar, no basta; hace falta desde la perspectiva de quien presenta esta tesis, un mayor involucramiento desde la administración pública central del Gobierno del Estado de Guanajuato.

**CONFLICTOS Y DILEMAS EN LA GESTION LOCAL DEL TERRITORIO:
INOVACION Y TRANSFERENCIA INTERUMPIDA EN EL CASO DEL
ESTADO DE GUANAJUATO. UN ANALISIS EN EL PERIODO 2004 - 2011**

INDICE.

CAPITULO PRIMERO

**1.1 - EL TERRITORIO, LA POBLACION Y GOBIERNO (EL MUNICIPIO).
ELEMENTOS INDISPENSABLES PARA EL DESARROLLO ORDENADO DE UN PAÍS.**

1.1.1.- El concepto del territorio.

1.1.2.- El uso cognitivo y conceptual del territorio.

1.1.3.-Territorio y lugar: para una conceptualización híbrida

**1.2. - CONCEPTUALIZACION DE "ESPACIO", "TERRITORIO" Y "LIMITE" DESDE
LA GEOGRAFIA Y SU IMPLICACION EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.**

1.2.1.- La geografía y su implicación en el ordenamiento territorial.

1.2.2.- Construcción Histórica de la geografía y sus conceptos.

1.2.3.- Conceptualización de Espacio desde la geografía.

1.2.4.- Conceptualización de Territorio desde la geografía.

1.2.5.- Conceptualización de Límite desde la geografía.

1.2.6.- Implicancia de los conceptos de "Espacio Geográfico", "Territorio" y "Límite" en la práctica geográfica.

**1.3.- LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL AMBITO LOCAL A TRAVES DEL
TRABAJO COMUNITARIO, COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL EN LA
CONSOLIDACION DEL ESTADO.**

1.3.1.- El compromiso del trabajo social comunitario con el desarrollo local a escala humana.

1.3.2.- Políticas y actores sociales en los nuevos conceptos relacionales locales del bienestar.

1.3.3.- Desarrollo humano, participación ciudadana y trabajo social comunitario.

- 1.3.4.- Los elementos sustantivos de la participación comunitaria desde el trabajo social.
- 1.3.5.- Las estrategias participativas de intervención comunitaria.
- 1.3.6.- La participación ciudadana como indicador de calidad de vida comunitaria.
- 1.3.7.- Los procesos y mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local.

1.4. - EL MUNICIPIO LIBRE COMO BASE DE LA DIVISION TERRITORIAL Y ORGANIZACIÓN POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO. EL PAPEL DEL FEDERALISMO EN EL MEXICO ACTUAL.

- 1.4.1.- Responsabilidades municipales en el ordenamiento territorial.
- 1.4.2.- Federalismo y Municipio.

CAPITULO SEGUNDO

SITUACION DE LOS FRACCIONAMIENTOS EN GUANAJUATO. CONCLUSION DE LA TAREA DEL GOBIERNO LOCAL Y LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES A LOS MUNICIPIOS.

CASO CONCRETO EN LOS MUNICIPIOS DE LEON, IRAPUATO Y CELAYA.

PANORAMA ACTUAL EN LA RECTORIA DEL DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN GUANAJUATO

2.2- LOS FRACCIONAMIENTOS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO, SU SITUACIÓN ACTUAL. CASO CONCRETO DE MUNICIPALIZACION EN LEON, IRAPUATO Y CELAYA.

- 2.2.1.- Primeros fraccionamientos en el Estado de Guanajuato. Dato histórico.
- 2.2.2.- Programa de recepción de fraccionamientos del Gobierno del Estado de Guanajuato con el Municipio de León, Guanajuato, a través de un convenio de colaboración para lograr su municipalización.
- 2.2.3.- Problemática.
- 2.2.4.- Objetivos del programa de municipalización.
- 2.2.5.- Estrategia de la Dirección de Fraccionamientos y Administración del Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Guanajuato. Órgano adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano.
- 2.2.6.- Convenio de colaboración con el Municipio de León, Guanajuato.
- 2.2.7.- Notas periodísticas. Testigo fiel del acto administrativo.

2.2.8.- Conclusiones.

2.2.9.- Se replica el ejercicio con los Municipios de Irapuato y Celaya, Guanajuato.

2.2.10.- Ordena el Poder Legislativo al poder Ejecutivo, transferir los expedientes restantes a los municipios.

2.3. - CONDICION LEGAL PARA LA AUTORIZACION DE FRACCIONAMIENTOS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. ANTERIOR A LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL CODIGO TERRITORIAL PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO.

2.3.1.- Disposiciones legales aplicables al tema de fraccionamientos en el transcurso del tiempo.

2.3.2.- Ley de fraccionamientos del Estado de Guanajuato, de 1968.

2.3.3.- Ley de fraccionamientos para el Estado de Guanajuato, de 1975.

2.3.4.- Ley de fraccionamientos y conjuntos habitacionales para el Estado de Guanajuato, de 1986.

2.3.5.- Ley de fraccionamientos para los Municipios del Estado de Guanajuato, de 1996.

2.3.6.- Ley de fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, de 2004.

2.3.7.- Último trámite de traza otorgado por el Gobierno del Estado de Guanajuato.

CAPITULO TERCERO

3.3.- DESARROLLO Y PROYECCION DE GUANAJUATO EN MATERIA TERRITORIAL

3.3.1.- La filosofía de los territorios inteligentes.

3.3.2.- Los territorios inteligentes los diseña la comunidad.

3.3.3.- Sensibilidad y responsabilidad ambiental.

3.3.4.- Compromiso con la cohesión y el desarrollo social.

3.3.5.- Innovación: clave del éxito.

3.3.6.- Conexiones con redes de ciudades.

3.3.7.- Hacia una estrategia de innovación territorial.

3.3.8.- Proyectos estratégicos.

3.3.9.- Innovación y territorio.

3.4.- MANEJO DEL TERRITORIO EN LAS MEGAREGIONES URBANAS DEL MUNDO.

3.4.1.- Megaregiones urbanas. Los nuevos actores globales.

3.4.2.- La megaregión del noreste de los Estados Unidos de América.

3.4.3.- La megaregión de China.

3.4.4.- La diagonal del estrecho de Malaca.

3.4.5.- La diagonal europea.

3.4.6.- Oportunidades de integración en el centro de México.

3.5. -LA GESTION DEL TERRITORIO EN UNA PROPUESTAS INNOVADORA PARA EL CENTRO OCCIDENTE DEL PAIS: " EL DIAMANTE DE MEXICO".

3.5.1.- El diamante de México.

3.5.2.- Configurando el diamante.

3.5.3.- Los paisajes del diamante.

3.5.4.- Conexiones físicas.

3.5.5.- El corazón del diamante.

3.6. - INOVACION Y DESARROLLO TERRITORIAL, EN EL AMBITO REGIONAL. PROYECTOS ESTRATEGICOS Y AGENCIA ZERO EN GUANAJUATO.

3.6.1.- Investigación, desarrollo e innovación en los territorios.

3.6.2.- Las agencias zero en Guanajuato.

3.6.3.-Clusters productivos en Guanajuato.

3.6.4.- Cluster de vivienda y soluciones urbanas en Guanajuato.

4.4. -CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

5.5.- BIBLIOGRAFIA.

CAPITULO PRIMERO.

EL TERRITORIO, LA POBLACION Y EL GOBIERNO (MUNICIPIO). ELEMENTOS INDISPENSABLES PARA EL DESARROLLO ORDENADO DE UN PAÍS. ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DESDE DIVERSOS AUTORES TEORICOS

INTRODUCCIÓN

En los años recientes, el interés por la dimensión espacial de los fenómenos económicos y sociales se viene fortaleciendo en las ciencias sociales. Este interés aparece sobre todo en las tentativas de diversos estudiosos en explicar el desarrollo (social y económico) positivo de algunas regiones rurales y la declinación de otras a través de la comprensión de su configuración espacial. De hecho, la variable espacial pasó a destacarse y ser apuntada por algunos estudiosos como de fundamental importancia para comprender el dinamismo de determinadas regiones y sus relaciones con los actores y las instituciones.

Este dinamismo es explicado con base en la idea de que la mayor proximidad de los actores que actúan en determinado espacio corresponde a acciones colectivas y cooperativas (intercambio de experiencias, redes de colaboración) que ampliarían la espesura y la densidad de las relaciones sociales y, como consecuencia, favorecerían la aparición de oportunidades innovadoras de desarrollo.

En este contexto el enfoque territorial se presenta como una noción que permitiría explicar el papel de los entornos en que están insertas las comunidades y del espacio social como factor de desarrollo y que nos indican una clara preocupación instrumental y normativa, pues el territorio (la unidad de referencia de este enfoque) pasa a ser entendido como una unidad de observación, actuación y gestión para la planificación estatal.

Por otro lado, la geografía, que reivindica un carácter analítico y conceptual al territorio, viene discutiendo con intensidad su nuevo uso. En la perspectiva geográfica, sin embargo,

el territorio tiene una connotación menos instrumental y directamente relacionada con la discusión de la proyección espacial del poder.

Este trabajo de tesis tiene el objetivo de establecer las posibles contribuciones del aporte analítico y conceptual del territorio de la geografía para la discusión del enfoque territorial, que es básicamente normativa. Se enfatiza la cuestión de la participación como elemento clave para el desarrollo territorial, a partir de la discusión de la geografía sobre territorio y territorialidad.

1.1.1. EL CONCEPTO DE TERRITORIO

El período de surgimiento del concepto de territorio tiene las formulaciones de Friedrich Ratzel como base, en el contexto histórico de la unificación alemana en 1871, y la institucionalización de la geografía como disciplina en las universidades europeas. El territorio, para él, es una parcela de la superficie terrestre apropiada por un grupo humano, que tendría una necesidad imperativa de un territorio con recursos naturales suficientes para su poblamiento, los cuales serían utilizados a partir de las capacidades tecnológicas existentes.

Además, el concepto de territorio ratzeliano tiene como referencial el Estado. La contraposición a estas ideas viene sobre todo de los trabajos del geógrafo francés Paul Vidal de La Blache – la escuela francesa de geografía conocida como posibilismo – que se realizaron al final del siglo XIX y comienzo del siglo XX, trabajos que tenían la noción de región como contrapunto al de territorio.

El concepto de región tuvo una primacía frente a otros conceptos espaciales, lo que acabó decretando el descrédito del territorio como concepto explicativo de la realidad. Estos dos conceptos serán retomados, sobre todo el segundo, a continuación.

Mucho tiempo después de su decadencia, el territorio vuelve a ser debatido, en la década de 1970, como concepto explicativo de la realidad. Entre algunos autores que retoman la discusión sobre el concepto de territorio, comenzamos con el geógrafo norteamericano Jean Gottmann, que escribe la obra *The significance of territory* en 1973 (Gottmann, 1973).

En aquel periodo, Gottmann centraliza su abordaje en el significado del territorio para las naciones y sostiene que la relación de las personas con su territorio se presenta de diversas maneras – geográficas, políticas y económicas –, pero, como destaca el autor, sus análisis están circunscritos al contexto occidental. El territorio para los geógrafos es una parte del espacio definida por límites (líneas), que posee un sistema de leyes y una unidad de gobierno, a partir de lo cual la respectiva localización y características internas son descritas y explicadas, y que, por lo tanto, define la división territorial del mundo (partitioning) dentro de la historia de la humanidad.

Gottmann defiende que el significado de territorio se fue modificando con el pasar del tiempo – de la Historia occidental desde Grecia antigua. Su obra termina analizando la realidad mundial hasta la década de 1970. En este contexto, el territorio significa una parte del espacio caracterizada por la accesibilidad o no, en medio a la fluidez moderna. Esa fluidez destaca, sobre todo, los grandes avances tecnológicos del siglo XX, aumentando, en alto grado, las posibilidades de circulación no sólo de las personas sino también de los objetos (productos, mercancías) a todos los lugares del planeta. Una fluidez que apuntaría, según el autor, a la integración entre países.

Tal contexto hizo a Gottmann concluir en que la definición y el significado del territorio deben estar relacionadas, es decir, actualmente, más que en el pasado, un aspecto imprescindible para la comprensión de la realidad, principalmente internacional, es que las relaciones entre los países pueden ser económicas, culturales y, principalmente para Gottmann, políticas (geopolíticas). En ese sentido, el autor sostiene que los territorios proporcionan a las respectivas sociedades la capacidad de la complementariedad con los de fuera y, incluso, con el mundo.

Sin embargo, este debate, en términos generales, sigue en la misma línea del territorio preconizada por Ratzel – prevalencia del territorio estatal –, y, por lo tanto, estas contribuciones son limitadas como se percibe en las propuestas al debate presentado a continuación.

El primer texto a superar esa limitación al debate sobre el territorio y que se hizo referencial, Por una geografía del poder, es de autoría del geógrafo francés Claude Raffestin (1993), publicado en 1980. Raffestin parte de una crítica a lo que denomina “geografía unidimensional”, o sea, el territorio que es definido exclusivamente al poder estatal. De forma explícita, el análisis de este autor es antagónico a la perspectiva ratzeliana. Según Raffestin, una evidencia clara de ese exceso del poder estatal en Ratzel está en la caracterización de los conflictos que serían solamente aquellos entre Estados – guerra entre Estados –, mientras, otras formas de conflictos no serían consideradas relevantes. Como alternativa analítica a ese territorio estatal, Raffestin defiende la existencia de múltiples poderes que se manifiestan en las estrategias regionales y locales.

Así, se coloca en prominencia una geografía del poder o de los poderes, y una mejor significación de la geografía política. De ahí transcurre una diferencia conceptual importante: mientras la geografía política asumiría el análisis de la multiplicidad de poderes y, por lo tanto, de los múltiples actores, la geopolítica abordaría el poder de un

Estado o de la relación entre dos o más Estados, esta sí una geografía del Estado. En relación al poder, Raffestin, considerando el pensamiento de Michel Foucault, sostiene que “[el] poder no se adquiere; es ejercido a partir de innumerables puntos;... [Las] relaciones de poder no están en posición de exterioridad con respecto a otros tipos de relaciones (económicas, sociales, etc.), pero son immanentes a ellas;” y donde “hay poder hay resistencia y sin embargo, o por eso, esta jamás está en posición de exterioridad en relación al poder” (Raffestin, 1993: 53).

En la perspectiva de Raffestin, el territorio se entiende como la manifestación espacial del poder fundamentada en relaciones sociales, relaciones estas determinadas, en diferentes grados, por la presencia de energía – acciones y estructuras concretas – y de información – acciones y estructuras simbólicas. Esa comprensión permite pensar el proceso de territorialización-desterritorialización-reterritorialización (T-D-R), basado sobre todo en el grado de accesibilidad a la información; en otras palabras, la información, o no, de

símbolos y/o de significados puede favorecer nuevos territorios (territorialización), destruir (desterritorialización) o reconstruir (reterritorialización).

Otra importante obra en el debate sobre el territorio, *Human territoriality* del geógrafo norteamericano Robert Sack (1986), examina la territorialidad humana en la perspectiva de las motivaciones humanas. Territorialidad como la base del poder. Por eso, el autor parte de la crítica a la idea de que la territorialidad humana es una consecuencia del comportamiento animal y, por lo tanto, instintiva y agresiva. Para Sack la territorialidad es una tentativa, o estrategia, de un individuo o de un grupo para alcanzar, influenciar o controlar recursos y personas a través de la delimitación y del control de áreas específicas – los territorios. En términos generales, esta delimitación se hace territorio solamente cuando sus límites son utilizados para influenciar el comportamiento de las personas a través del control de acceso de sus límites. De esa forma, los territorios poseerían diferentes niveles de permeabilidad, o de accesibilidad, a las personas, a los objetos o a los flujos de los más diferentes tipos. Una celda en una prisión de seguridad máxima, ejemplifica Sack, es más territorial que una sala de espera de un dentista.

Este autor sostiene que la mayoría de los territorios tiende a ser fijo en el espacio, pero algunos pueden moverse – territorios móviles. Además de eso, destaca que un área puede ser utilizada como un territorio en un momento o periodo cualquiera y perder esta calidad en otro.

En otros términos, un área para ser territorio necesita de un esfuerzo constante para mantener las estrategias para influenciar y controlar el acceso a través de sus límites, y cuando estas cesan el atributo territorial también cesa.

Sin embargo, las contribuciones más importantes de este autor para el debate sobre el territorio dicen respecto a dos aspectos. Por un lado, la flexibilidad y la amplitud de este concepto. A través de su concepto de territorio, Sack analiza desde una comunidad indígena norteamericana hasta los territorios en el ámbito familiar de un hogar común (por ejemplo, los “territorios” prohibidos de un niño pequeño dentro de casa), pasando también por los territorios de la iglesia católica. Luego, el concepto se presta el análisis en diferentes escalas y normas de conducta y de convivencia (cultural, política). Por otro, “la territorialidad, como un componente del poder, no es solamente un medio de creación y mantenimiento de la orden, pero es un instrumento para crear y mantener mucho del contexto geográfico a través de lo cual nosotros experimentamos el mundo y damos a él significado” (Sack, 1986: 219).

Se verificó sucintamente algunos de los autores, y sus respectivas ideas, responsables por el regreso del concepto de territorio para el debate académico: Gottmann resaltando el valor del territorio para la organización de las naciones y entre naciones; rompiendo con la concepción exclusivamente orientada para el territorio estatal, Raffestin muestra la existencia de múltiples poderes, además del Estado, que se realizan a través de flujos desiguales de energía y de información en las relaciones sociales; mientras Sack enfatiza

el control del acceso a un cierto espacio como definidor del territorio a través de las más diferentes escalas, desde la personal hasta la mundial.

Cabe destacar que el territorio estatal, como utiliza Gottmann y mismo Ratzel, no perdió su importancia en el escenario mundial, él es sólo un tipo específico de territorio. Al mismo tiempo, en que los múltiples territorios de pequeña dimensión, sin embargo no despreciables numéricamente, se multiplican y se fortalecen como sustentación para la existencia social del individuo.

La discusión del concepto de territorio, en el escenario brasileño, ha marcado su retorno por el trabajo de investigación de la geógrafa Bertha K. Becker sobre todo en el artículo O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo, publicado el año de 1983. En este texto, la autora hace también la crítica al concepto de territorio con vinculación exclusiva en el poder del Estado Nación, como única realidad representativa de los aspectos políticos, utilizándose de la obra de Raffestin. Además de la constatación de la existencia de múltiples poderes, ella resalta que, en el plan internacional, las organizaciones supranacionales, como por ejemplo, las empresas multinacionales, vienen confrontando el poder del Estado de forma cada vez más ventajosa para las primeras. El concepto de Estado y, por lo tanto, de territorio estatal deben ser alterados para asimilar, por un lado, los poderes de escalas inferiores al estatal, presentes dentro del ámbito jurídico y político del Estado, sin embargo no estatales; y, por otro, los poderes de escalas superiores (supranacionales). En ese sentido, Becker sostiene que “frente a la multidimensionalidad del poder, el espacio retoma su fuerza y se recupera la noción de territorio. Se trata, pues, ahora de una geopolítica de relaciones multidimensionales de poder en diferentes niveles espaciales” (1983: 7).

Según Becker, esos poderes en escalas inferiores (intraestatales) ponen “la región en la escala local [lugar] [...] como escala espacial óptima tanto para la organización de movimientos reivindicatorios – regionalismos – como para la política espacial del Estado” (1983: 9); considerándose la región como base para el poder territorial.

Además de los pensamientos de esta autora, cabe destacar la consideración de Milton Santos acerca de la metáfora del “retorno” del territorio en que los territorios habitados (por personas comunes) se confrontan con dos tendencias contemporáneas; por un lado, la tendencia de expansión y consecuente imposición para todos los lugares del mundo de las relaciones capitalistas de producción – proceso de mundialización –, y, por otro, la tendencia de homogeneización de las costumbres y los usos sobre todo con respecto al consumo individual – proceso de globalización. La metáfora del retorno está en que pensemos en el inicio de la Historia (de los territorios), es decir, donde los individuos estaban más aislados del resto del mundo y, por lo tanto, más autónomos sobre todo en los espacios rurales; sin embargo, territorios que no pueden volver a ser como antes.

Por lo tanto, el debate acerca del territorio en Brasil apunta hacia la lucha entre el lugar – dimensión local – y el global – dimensiones regional y mundial. Y esta lucha ocurre de

manera contradictoria: ora el territorio local favorece las personas que viven en él, su cotidiano, ora el territorio se sujeta a los ordenamientos que vienen de fuera. Es evidente que estas situaciones no ocurren de manera absoluta, o sea, cada local no es totalmente autónomo o, en el otro extremo, totalmente heterónomo (comandado por el otro), lo que ocurre son situaciones híbridas y asimétricas. Esta perspectiva es esencial, en la concepción del territorio, para la comprensión de la realidad social.

1.1.2. EL USO COGNITIVO Y CONCEPTUAL DEL TERRITORIO

Antes de establecer un concepto que sirva para los propósitos de este texto, se debe abordar, aún de manera sucinta, una consideración general sobre el concepto de territorio en la actualidad. Esta consideración propone tres concepciones de territorio muy presentes en la Geografía, según Sposito (2004): una natural, otra individual y una tercera espacial. La primera, la concepción naturalista del territorio (territorio clásico), muy conocida, ha justificado históricamente, y aún hoy, las guerras de conquista a través de un imperativo funcional que se sostiene como natural, pero, en verdad, construido socialmente.

La segunda, la concepción del territorio del individuo pone en evidencia la territorialidad, algo extremadamente abstracto, el espacio de las relaciones, de los sentidos, del sentimiento de pertenecer y, por lo tanto, de la cultura. En este caso, el territorio toma diferentes significados, por ejemplo, para una comunidad islámica, para una tribu indígena, para una familia que vive en una gran ciudad.

Y la tercera y última concepción, según Sposito, genera una confusión entre los conceptos de territorio y de espacio. En este caso, antes de definirse el concepto de territorio se debe abordar el de espacio. Así, tomándose un cuadro referencial de la geografía brasileña (el más actual), el concepto de espacio, o espacio geográfico, según Milton Santos, sería aquel “formado por un conjunto indisociable, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones, no considerados aisladamente, pero como el cuadro único en lo cual la historia pasa” (1999: 51). Donde los objetos técnicos (usinas hidroeléctricas, fábricas, haciendas modernas, carreteras,...) poseen un papel importante en la construcción histórica de la sociedad, pero son también importantes las acciones de carácter técnico – interacciones demandadas por la técnica –, formal – formalismos jurídicos, económicos y científicos – o simbólico – formas afectivas, emotivas, rituales. Además, conforme Santos, “los objetos no tienen realidad filosófica, es decir, no permiten el conocimiento si los vemos separados de los sistemas de acciones. Los sistemas de acciones tampoco permiten el conocimiento sin los sistemas de objetos” (1999: 51).

En términos de su alcance analítico el concepto de espacio es amplio, complejo y, por lo tanto, poco operacional. De cualquier manera, en este trabajo el concepto de espacio asume dos connotaciones. Primero, el espacio es un concepto esencial para cualquier discusión geográfica (espacial), por tratarse de una de las referencias más importantes de la propia geografía como disciplina científica. El segundo motivo, no tan evidente como el anterior, resaltado por Milton Santos en sus trabajos, es que el espacio debe ser analizado

por medio de cuatro categorías en conjunto (Santos, 1985): la forma, la función, la estructura y el proceso.

La forma es el aspecto visible de un objeto o de un conjunto de objetos, en este caso, formando un patrón espacial. Así, una ciudad, un área rural y una casa son ejemplos de formas espaciales. La función es una tarea o actividad desempeñada por una forma (objeto).

Los aspectos sociales y económicos de una sociedad, en un momento dado, producen la estructura, o sea, la naturaleza histórica del espacio en que las formas y las funciones son creadas. Y, finalmente, el proceso es una acción frecuentemente continua que posee un resultado cualquier (cambio).

Todavía el concepto de espacio es poco operacional, Suertegaray (2000) sostiene que en la Geografía este es el más amplio y, por lo tanto, el más abstracto. Según esta misma autora, los geógrafos utilizan conceptos más operacionales, como por ejemplo, los de paisaje, lugar, región y territorio. Esos conceptos expresan diferentes perspectivas de lectura del espacio geográfico, requiriendo también diferentes procedimientos metodológicos. Así, se llega a la definición del concepto de territorio, poseedor de características específicas importantes para los propósitos de este texto.

En primer lugar, es importante acordarse que el concepto de territorio está relacionado directamente con la idea de poder de Ratzel en el siglo XIX, sin embargo, ahora en su sentido amplio; o sea, en sus diversos orígenes y manifestaciones, pero siempre destacando su proyección en el espacio.

Al definir el territorio por las relaciones de poder que se establecen sobre el espacio y entre los actores que lo ocupan y utilizan, algunos autores de la geografía fueron obligados a dialogar con estudiosos de otras disciplinas que abordan el poder, tales como Foucault y Arendt. Con base en las ideas de esos autores, Raffestin (1993) sostiene que las relaciones de poder se originan de incontables puntos y poseen intencionalidades. Por lo tanto en el territorio está esa multiplicidad de poderes que afectan, de maneras y grados diferentes, cualquier acción de planificación.

El geógrafo Marcelo Lopes de Souza (1995) parece haber elaborado una definición bastante interesante del concepto de territorio que es, al mismo tiempo, restrictiva (por su énfasis en la idea de poder) y amplia (por la posibilidad de considerar las diversas dimensiones como la social, política, cultural y económica). Para Souza, el territorio es el espacio determinado y delimitado por y a partir de relaciones de poder, que define, así, un límite y que opera sobre un sustrato referencial, en definitiva, el territorio es definido por relaciones sociales. El territorio, por lo tanto, puede estar relacionado a formas jurídico-políticas – ejemplo clásico de un Estado Nación –, culturales – de una asociación de barrio dentro de una ciudad – y/o económicas – de una gran empresa.

Existen varias formas de territorios, lo que sugiere una tipología de estos. Los trabajos del geógrafo Rogério Haesbaert (1997, 2002 y 2004a) constituyen un esfuerzo de construir una tipología de los territorios. Se puede afirmar que la clasificación sugerida por Haesbaert forma un cuadro razonablemente extenso sobre los territorios. Considerando diversos autores, Haesbaert (2004a) reúne los muchos abordajes conceptuales de territorio en tres vertientes básicas para percibirlo: la política o jurídico-política, en que el territorio es considerado como espacio controlado por un determinado poder, a veces relativo al poder del Estado (institucional); la cultural o simbólico-cultural, donde el territorio es visto como un producto de la apropiación simbólica de una colectividad; y la económica, en que el territorio sirve como fuente de recursos (dimensión espacial de las relaciones económicas).

Otra característica de los territorios está en el hecho de que sean dinámicos. Como relaciones sociales proyectadas en el espacio, los territorios pueden desaparecer aunque los espacios correspondientes (formas) continúen inalterados. Esta situación sugiere la existencia de territorialidades flexibles, que pueden ser territorios cíclicos, que se presentan periódicamente o pueden ser territorios móviles como los sugeridos por Sack (1986).

Además de estos también existen los territorios de baja definición, que son espacios caracterizados por la superposición de diferentes territorios en un mismo espacio, lo que puede provocar el surgimiento de relaciones de poder adicionales e incluso nuevos territorios.

En definitiva, los territorios pueden ser continuos o discontinuos. Los territorios continuos son aquellos que poseen contigüidad espacial, los más usuales, mientras, los territorios discontinuos, son los que no poseen una contigüidad espacial. Algunos autores llaman a estos de red o territorio-red; en términos gráficos, los territorios continuos podrían ser caracterizados por superficies y los discontinuos por puntos. En los territorios discontinuos son presentados espacios en diferentes escalas o niveles de análisis. Es decir, un territorio continuo es un conjunto de puntos en red en una escala determinada, donde cada punto representa un territorio continuo, con forma y estructura propias y en una escala de menor dimensión. En ese sentido, se puede tomar como ejemplo una gran empresa o una cooperativa agrícola, que tendrían diversas ramificaciones (filiales para el caso de la empresa y en el otro caso propiedades rurales de la cooperativa) subordinadas, en diferentes grados, a la sede principal.

De esa forma, los territorios-red (discontinuos), como articulaciones entre espacios de diferentes escalas, presentan claramente el problema de escala: en que en la escala local (en el territorio) está la información factual, la valorización de lo vivido, la tendencia a la heterogeneidad, los datos individuales o desagregados, los fenómenos manifiestos; de otro lado, en la escala regional o global (en el territorio-red) está la información estructurante, la valorización de lo organizado, la tendencia a la homogeneización, los datos agregados, los fenómenos latentes (Castro, 1995).

1.1.3. TERRITORIO Y LUGAR: PARA UNA CONCEPTUACIÓN HÍBRIDA

A partir de las consideraciones anteriores transcurre la propuesta, defendida por Sposito (2004), de la tentativa de comprensión del territorio a través de dos caminos: de las redes de informaciones y de la vuelta al individuo y su escala cotidiana. En el primer camino, el establecimiento de las redes de informaciones es una realidad actual ampliada por el rápido desarrollo de las tecnologías, en que las informaciones pueden recorrer miles de kilómetros en segundos. Esa situación termina "disminuyendo" las distancias (a través del aumento de la velocidad), elemento principal para el conocimiento de los territorios por los individuos, y dificultando el mantenimiento de las identidades territoriales (nacionales, regionales, de vecindad,...).

Esto podría estar indicando el fin de los territorios o un gran proceso de desterritorialización. En este sentido, según Santos, "hoy, la movilidad se hizo prácticamente una regla. El movimiento se sobrepone al reposo. La circulación es más creadora que la producción. Los hombres cambian de lugar, como turistas o como emigrantes. Pero también los productos, las mercancías, las imágenes, las ideas. Todo vuela. De ahí la idea de desterritorialización. Desterritorialización es, frecuentemente, otra palabra para significar estrañamiento, que es también desculturización (1999: 262).

Sin embargo, lo que se percibe en varios lugares es la lucha de la identidad con toda su fuerza. En este sentido, Haesbaert (2004b) habla en el mito de la desterritorialización, pues al mismo tiempo en que ocurren procesos de desterritorialización ocurrirían también territorializaciones y reterritorializaciones.

Aquí aparece el segundo camino para la comprensión del territorio a través del individuo y de su cotidiano. De manera un poco diferente de Sposito (2004), que pone el entendimiento del individuo y del cotidiano en el concepto de territorio, Peyré Tartaruga (2003) sostiene que esto está más directamente relacionado al concepto de lugar. De nuestra parte, Timothy Oakes (1997) sintetiza el mejor concepto de lugar: definido de dos formas, por un lado, es el local de la actividad – acción – inmediata del sujeto, lo que muestra la diferencia entre lugar y región, pues en la región, y muchas veces en el territorio, el sentido de identidad es una abstracción para los individuos – falta para estos una acción inmediata sobre el local –; y, por otro, es el local de identidades significativas. De esa manera, el lugar tiene relación con el espacio de la vivencia y de la convivencia, y posee como punto de referencia lo cotidiano – imprescindible para la comprensión de la sociedad.

Más correcto sería usar de forma híbrida los conceptos de territorio y lugar; más precisamente el territorio tendría como referencia el lugar. Cabe destacar que algunos territorios, relaciones de poder en el espacio, no poseen referencia con el lugar, en aquellos espacios las dimensiones económicas y/o políticas son preponderantes frente el cotidiano de las personas (lugares).

En este contexto, la propuesta de Henri Lefebvre (1991), muy bien utilizada por Haesbaert (1997), de dos categorías analíticas para explicar el desarrollo de la sociedad capitalista: espacios dominados y espacios apropiados, deja en claro una diferenciación relacionada a los conceptos de territorio y lugar. Cabe destacar que Lefebvre no utiliza la expresión territorio, solamente espacio, a pesar de estar en ese momento hablando de relaciones de poder. Por un lado, los territorios apropiados serían aquellos utilizados, o apropiados, para servir las necesidades y las posibilidades de una colectividad. Así, los territorios apropiados posibilitarían una "apropiación" simbólica y de identidad, además de funcional, de esos espacios, por lo tanto, una apropiación que sólo puede tener inicio en el "lugar" de cada individuo. Por otro, los territorios dominados serían aquellos espacios transformados y también dominados, casi siempre cerrados.

Estos espacios serían puramente utilitarios y funcionales, dentro de una racionalidad instrumental, es decir, con la finalidad de controlar los procesos naturales y sociales a través de las técnicas, sometiéndolos al interés de la producción. La historia de la acumulación del capital es también, para Lefebvre, la historia de la separación (y contradicción) de la apropiación y de la dominación, sobre todo con el surgimiento de la propiedad privada. Conviene destacar también que la posesión no es una condición necesaria para caracterizar los territorios dominados, existen formas de coerción económica y política (no-institucionalizadas) que favorecen la aparición de espacios dominados dentro de espacios públicos, y que muchas veces tiene fuerte legitimidad en la población en general.

En definitiva, el territorio puede asumir las más diversas escalas, formas y manifestaciones, desde pequeños territorios – un barrio en una ciudad o una villa rural – hasta un territorio-red de una gran multinacional que posee sus ramificaciones en varios países.

Como sostiene Haesbaert, lo que muchos llaman desterritorialización es en realidad una nueva forma de territorialización, la multiterritorialidad: es decir, "un proceso concomitante de destrucción y construcción de territorios mezclando diferentes modalidades territoriales (como los 'territorios-zona'13 y los 'territorios-red'), en múltiples escalas y nuevas formas de articulación territorial" (2004b: 32).

Por lo tanto, la concepción, aquí defendida, es aquella en que el territorio se define como un espacio determinado por relaciones de poder, determinando, así, límites ora de fácil delimitación (evidentes), ora no explícitos (no manifiestos), y que posee como referencial el lugar; es decir, el espacio de la vivencia, de la convivencia, de la copresencia de cada persona.

Y considerando el establecimiento de relaciones internas o externas a los respectivos espacios con otros actores sociales, instituciones y territorios. Este concepto puede ser útil para el estudio de una variada gama de situaciones y procesos sociales y, sobre todo, para

la discusión del desarrollo rural, siendo necesarias, para eso, algunas adaptaciones, lo que es abordado posteriormente en el texto

1.2.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE "ESPACIO", "TERRITORIO" Y "LÍMITE" DESDE LA GEOGRAFÍA Y SU IMPLICACION EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El territorio, siguiendo al espacio geográfico, es también uno de los conceptos más importantes en geografía. Tratar de entender cuáles son sus componentes, cuál es su origen, como se estructura, entre otras características, es también un reto que se vuelve trascendental a la hora de concebir plenamente a la geografía. Por otro lado, el concepto de límite consta de variadas definiciones y conjeturas emanadas desde diversas disciplinas. Común es reemplazarlo por el concepto de frontera, pero en realidad veremos que tales términos, no se refieren al mismo punto. La geografía hace algún tiempo ha tomado el desafío de entender y aclarar el concepto de límite, claramente desde su óptica espacial, procurando que su definición sirva para aclarar y propiciar nuevas formas de entendimiento y convivencia en quienes constantemente le dan vida a los límites en los distintos territorios del planeta.

1.2.2. CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA GEOGRAFÍA Y DE SUS CONCEPTOS

Como bien se ha señalado inicialmente la geografía a través del tiempo ha sufrido constantes procesos de debate en torno a su quehacer científico- investigativo, cada uno de los cuales ha tenido una notable relación con el momento histórico o paradigma presente en dichos periodos.

Es así como encontraremos a finales del siglo XIX y dentro del pensamiento geográfico moderno, al alemán Friedrich Ratzel, el cual motivado por el positivismo presente en la ciencia y la teoría del evolucionismo darwinista, presenta el denominado "Determinismo Geográfico", el cual señalaba una causalidad rigurosa entre el medio físico y los fenómenos humanos. La contra respuesta a este concepto la viene a dar el francés Vidal de la Blache a inicios del siglo XX, con la idea del "Posibilismo Geográfico", quizás motivado por las consecuencias que las ideas "ratzelianas" llegaron a tener (expansionismo y colonialismo imperialista, se ha llegado a asociar al nazismo). El mismo de La Blache nos habla de la existencia de una "Geografía Regional", tratando de unir la dicotomía de saber si la geografía debía establecerse como una ciencia social o natural. Como oposición a esta idea que trataba de analizar la particularidad de cada territorio representado en la región, nacen los "geógrafos cuantitativos" a mediados de la década de los 40, motivados por un "neopositivismo", el cual procura instaurar la existencia de leyes generales en las ciencias (y por consecuencia en la geografía), donde se postulaba que todo fenómeno que se dé en cualquier territorio, responde a una situación de base, capaz de ser homologable en todo lugar, pregonando así la tarea de crear teorías, las que luego pudiesen explicar los orígenes de estos fenómenos por medio de una comprobación empírica. Los "comportamentales" a mediados de la década de los 60, critican a la "fascinación" por cuantificarlo todo de los neopositivistas, puesto se considera se deja de

lado la “percepción” que los habitantes tienen de sus propios territorios y que los modelos económico-territoriales consideran sólo aspectos derivados de la lógica mercantil, sin reparar en las consecuencias que para los habitantes pueda tener esta planificación. La “Geografía Radical”, influenciada sobre todo por las teorías Marxista y Anarquista y en el contexto de plena guerra fría, nace a mediados de la década de los 70. Ésta viene a ser una respuesta a las condiciones en que el planeta estaba (y aún está) desarrollándose, pretendiendo comprender como el espacio geográfico se va transformando según la lógica económica del capitalismo, estructurando de este modo a los territorios y por ende a la organización de sus habitantes. Ya a inicios de la década de los 90 la “Geografía Postmoderna”, viene a ser un intento de romper con aquellas ideas anteriores “anticuadas”, postulando una negación por las ideas o ideologías que tratan de explicar el funcionamiento global del mundo, sobretodo con aquellas que dicen relación con acontecimientos de carácter económico-político, para así valorar la particularidad y diferenciación de cada territorio, desde todos sus ámbitos.

Pues bien, desde la premisa anterior nos hemos dado cuenta que diversos autores a través de la historia, han tratado de definir que es la geografía desde su propia idea o concepción del mundo. Desde esa consideración distinta, serán las apreciaciones que tenga aquel que se preocupe y valore una mirada social de la geografía con aquel que la juzgue o valore desde una perspectiva más económica o política.

Tales teorizaciones y desencuentros en tratar de entender a la geografía, han derivado en que históricamente ésta haya estado relegada o desvalorizada desde el mundo científico-práctico, tal situación es innegable, aunque hoy en día claramente podemos observar, que tales resquemores han ido desapareciendo paulatinamente y que aquellos desencuentros fueron vitales para ir moldeando lo que hoy en día es nuestra ciencia y que como consecuencia de esa dialéctica histórica actualmente podemos saber desde que vereda las necesidades que la sociedad tiene pueden ser entendidas y atendidas.

1.2.3. CONCEPTUALIZACIÓN DE ESPACIO DESDE LA GEOGRAFÍA

El término “espacio” mirado desde la geografía, requiere de una importancia y por sobretodo de una rigurosidad considerable cuando se trata de explicar. Para cualquier persona que se interese por estudiar o entender la geografía debe de considerar que éste término debe ser su punto de partida en cuanto al conocimiento que se está gestando.

Desde una concepción general, espacio puede ser asociado por el común de las personas a la idea de vacío, de que no existe nada concreto entre dos o más cosas, “existe un espacio entre tales cosas”. Desde la geografía, tal imagen es lo más lejano que puede haber a la idea de que el concepto de espacio se asocie a la no existencia de algo, a la nada. Palacios nos señala que “no puede concebirse que un objeto sólo existe en el tiempo haciendo abstracción de su condición de ente físico y del lugar en donde tiene lugar su existencia”, es decir, es imposible plantear la idea de que cualquier objeto, fenómeno o acción que se produzca, no se dé en el espacio. Sumado a esto tenemos que

agregar la condición de “tiempo”, como forma de complementar la idea de que es imposible que un objeto, fenómeno o acción no se dé en el espacio, sino que también es imposible que no se dé en un momento determinado. Por ende, las preguntas ¿Dónde? y ¿Cuándo?, son esenciales a la hora de entender el espacio geográfico y su funcionalidad.

Pues bien, desde esa consideración podemos decir que todo lo que es observable y palpable se da dentro del espacio. Podemos señalar entonces, la relación directa entre el espacio, como lo hemos entendido y la superficie terrestre, que es en donde se aposentan los fenómenos y acciones territoriales. De allí es que hablemos del concepto de “espacio geográfico” como tal, es decir, desde una situación en que los sucesos se van dando en lugares concretos en tiempos determinados. Nacerá entonces la posible idea de que el espacio geográfico pudiese ser sólo un contenedor de objetos, fenómenos y acciones que puedan ser tangibles, pero tal elucubración, no tiene más fundamento que el que sólo puede desprenderse de una persona materialista e insensible a la formación del espacio geográfico. El espacio geográfico es por sobre todo un elemento que se construye desde la sociedad, o sea, tales fenómenos anteriores, (los de carácter palpable) responden a consideraciones que las personas han realizado a la hora de querer configurar el espacio, “los objetos no nacen solos”, cada acción que se da en el espacio tiene una producción que se fundamenta en un interés o propósito determinado. Montañez y Delgado, señalan que hoy en día en el espacio geográfico los objetos no se presentan como tales sino que vienen a ser “...sistemas que surgen a partir de un comando único y que parecen dotados de una intencionalidad más definida que en épocas anteriores, intencionalidad que puede ser mercantil o simbólica” Estos autores nos dan a entender que el espacio claramente no es siempre el mismo y que éste responde a una construcción histórica, señalando que el espacio producido hoy en día, se crea a partir de una intencionalidad propia de quienes tienen la capacidad de transformarlo, (desde una perspectiva estructural), por tanto desde la lógica actual, es innegable concebir el espacio geográfico construido, sin considerar la dinámica económica y política. La lógica neoliberal y la globalización de los medios de comunicación han contribuido notablemente en la construcción del espacio geográfico tal como lo observamos hoy en día, la primera lo hace queriendo reproducir y homogeneizar en todo el planeta los mismos objetos, Montañez y Delgado nos enfatizan que “...por primera vez en la historia del hombre tiende a ser el mismo sistema de objetos en todas partes” y la segunda influyendo en las lógicas comportamentales o culturales de las personas, trayendo consigo procesos de hibridación cultural o aculturación, sobre todo en los países del tercer mundo o menos desarrollados económicamente.

1.2.4. CONCEPTUALIZACIÓN DE TERRITORIO DESDE LA GEOGRAFÍA

Adentrándonos en la conceptualización de territorio tenemos, y en cuanto a definiciones generales de territorio se trata, la que nos entrega la Real Academia Española de la Lengua (RAE), organismo especializado en entregar definiciones de las palabras en el mundo hispanoparlante, se señala que el territorio es una: “Porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.”. Desde esta vereda parece

una definición bastante básica y difusa, trayendo consigo más preguntas que respuestas (por ejemplo el término de nación también tiene múltiples acepciones desde la antropología y sociología y el término región para la geografía también es un concepto lleno de interpretaciones distintas). Aunque valora y señala la noción de “pertenencia o apropiación” (términos que serán muy importantes a lo largo del ensayo) de una porción de superficie terrestre, no postula la idea de que o quiénes son los que pueden realizar tal apropiación de la superficie terrestre. Podemos inferir en su definición que se refiere únicamente a la condición humana puesto que señala a “naciones”, “regiones” y “provincias”, divisiones administrativas que se relacionan (generalmente) o se originan a partir de la existencia previa de personas. Pero acaso ¿una porción de la superficie terrestre no puede pertenecer a un animal o incluso a un vegetal?, al parecer la definición de la RAE deja la puerta abierta a estas elucubraciones puesto que en ningún momento se señala una escala definida de cuál es la porción mínima para que exista la apropiación de territorio ni tampoco como se hace efectiva esta idea de pertenencia, por tanto se considerarán otras definiciones de territorio que traten de responder estas dudas.

Otra definición señala al territorio como “... el espacio geográfico adscrito a un ser, a una comunidad, a un ente cualquiera de la naturaleza, física o inmaterial: el espacio de vida de un animal, el área de aparición de una especie vegetal, el ámbito de difusión de una lengua o de cualquier otra práctica social. Cuando se atribuye a un grupo humano complejo (un pueblo, una nación una sociedad) se convierte en uno de los integrantes fundamentales de su proyecto común: en soporte y recurso básico, ámbito de vida, paisaje propio e invariante en la memoria personal y colectiva. En definitiva en el espacio geográfico en el que se vive y que corresponde manejar y administrar para el bien de los individuos y el conjunto de la comunidad” Si bien es una definición bastante completa y aclara la posibilidad de que el territorio nazca a partir de una apropiación material o concreta no sólo desde la creación humana, sino desde el hecho de que un animal o un vegetal den origen al territorio, también da la posibilidad a que exista territorio gracias a una apropiación inmaterial de la superficie terrestre, por ejemplo que el territorio pueda ser originado a partir del “ámbito de difusión de una lengua”, como se señala en la definición. Si bien esclarece ciertos tópicos, todavía no se aborda mayormente como esta apropiación y sentido de pertenencia se hace efectivo. Explicando lo anterior, podemos señalar tres puntos principales en cuanto a la creación del territorio a) el hecho de que el territorio pueda generarse a partir de orígenes concretos o abstractos, b) que tales orígenes pueden provenir de la apropiación o sentido de pertenencia de cualquier ser vivo (animales y plantas) y c) que no existen escalas mínimas para que exista tal apropiación del territorio.

Si bien desde la lógica de la geografía humana (y también de este ensayo), es manifiesta la idea de que el territorio se vincule a una construcción social, era preciso señalar la posibilidad de que éste pudiera ser construido a partir de la adscripción no sólo de la condición humana.

Con respecto a la forma en cómo el territorio se crea por medio de un sentido de pertenencia y complementando la idea de que éste pueda originarse a partir de un origen inmaterial, nace el concepto de Territorialidad la cual "...se asocia con apropiación y ésta con identidad y afectividad espacial, que se combinan definiendo territorios apropiados de derecho, de hecho y afectivamente" (Montañez y Delgado, 1998). De esta manera es imposible considerar al territorio sin el concepto de territorialidad, es decir, "hacer territorio".

A partir de esta idea de la territorialidad surge la pregunta, ¿Si existen situaciones de apropiaciones, o sea, de identidades y afectividades dentro del territorio, existirán también distintas formas de hacer valer esa afectividad, tomando en consideración las multiplicidad de caracteres que es posible encontrar dentro del territorio?, y también ¿si el territorio no mide escalas hasta donde es posible que un territorio se haga valer como tal?

La territorialidad según Montañez "es el grado de control de una determinada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social, un grupo étnico, una compañía multinacional, un Estado o un bloque de estados" (Montañez, 1997; en Montañez y Delgado, 1998). De esta idea se desprende que en el territorio es posible encontrar distintos niveles de ejercer la territorialidad y que no todos los actores que formen parte del territorio tendrán el mismo poder o control del mismo. Massey nos señala que: "El territorio se construye a partir de la actividad espacial de agentes que operan en diversas escalas. La actividad espacial se refiere a la red espacial de relaciones y actividades, de conexiones espaciales y de localizaciones con las que opera un agente determinado, ya sea un individuo, una firma local, una organización o grupo de poder, o una empresa multinacional" (Massey, 1995; en Montañez y Delgado, 1998) Lo que nos quiere decir Massey es que dentro del territorio no operan sólo actores que ejercen su territorialidad dentro de los propios límites del territorio, sino que también existen actores que pueden ejercer territorialidad sin el hecho necesario de vivir y ser parte activa de la construcción del territorio, sino que de acuerdo a las distintas relaciones o la "actividad espacial" que estos tengan, el territorio se va creando. De esto se desprende la idea de una "actividad diferencial" por parte de los actores territoriales, generando con ello una "Geografía del Poder", saliendo favorables con esto, aquellos que desarrollen más cabalmente sus relaciones espaciales.

Por tanto hemos llegado a la conclusión de que en el territorio hay "ganadores" y "perdedores", y que la construcción del territorio opera por la existencia de múltiples situaciones de conflictos y de cooperación territorial, derivados de las también múltiples apropiaciones que en él se pueden encontrar, pero ¿es posible que exista una pérdida total del territorio?

El concepto de desterritorialización viene a responder la concepción de que en el territorio puede existir una pérdida del territorio producto del dinamismo que en él se genera, aunque según Haesbaert⁹ el término de desterritorialización no existiría puesto que no es posible que se genere una pérdida total del territorio sino que en el caso de conflictos se

dan diversas multiterritorialidades que coexisten en el territorio de manera diferencial. Ambas visiones pueden ser tomadas como válidas en cuanto señalan la posibilidad real de que exista una pérdida del territorio, pero señalar la idea de que una elimina la otra puede ser considerada como muy drástica, es decir, es posible encontrar momentos en que una desterritorialización puede ser completa. Como ejemplo, la existencia de algún proceso particular que una persona haya experimentado podría provocar que un territorio dejara de ser afable, desde el punto de vista del arraigo o "topofilia", derivando como consecuencia de ello en una migración y desvinculación completa con el territorio. En el caso que estos conflictos no llegasen a ser tan drásticos podrán convivir distintas valoraciones y apropiaciones en un mismo territorio con niveles mayores y menores de conflictividad y cooperación territorial.

Tomando las consideraciones de Massey y de Montañez podemos señalar que el territorio se construye principalmente a partir de relaciones entre sus actores y que estos tienen un grado de control diferencial en cuanto a la apropiación o afectividad que tengan con éste, por tanto y considerando las lógicas actuales en que el mundo se desarrolla, podemos señalar que según las actividades que se intentan desplegar dentro de un territorio cualquiera, operarán distintos intereses de carácter tanto endógeno como exógeno. Tratando de explicar este punto podemos señalar que hoy en día y siguiendo los parámetros impuestos desde la "Globalización", la particularidad de explicar la construcción o funcionalidad de un territorio sólo a partir de sus relaciones locales se vuelve casi en un "trébol de cuatro hojas". De una u otra forma, a partir de acontecimientos de carácter tangible o abstractos, de grandes a pequeñas influencias, los avances en la tecnología, la masificación de los medios de comunicación y por sobretodo los intereses creados a partir de una mirada económica de los territorios, han determinado que hoy en día y según palabras de Montañez y Delgado "lo local no se explique por sí mismo. Lo global y lo local son elementos constitutivos de la dialéctica del territorio." Es decir, concebir hoy en día un territorio sin tomar en consideración elementos globales, cualquiera sea su origen, resulta a lo menos difícil, ya que y como bien se explica en la cita anterior, esta relación pasa a ser en la actualidad una parte constitutiva y generadora del territorio.

1.2.5. CONCEPTUALIZACIÓN DE LÍMITE DESDE LA GEOGRAFÍA

Siguiendo con la forma de explicar los conceptos desde una concepción general, la RAE nos entrega la siguiente definición de límite: "Línea real o imaginaria que separa dos terrenos, dos países, dos territorios" (RAE, 2011). La RAE para definir límite, no se separa de la concepción previa que toda persona tiene al hablar de límite, la cual se origina desde la imagen de que el límite solo es una línea que separa dos elementos palpables en este caso la superficie terrestre, o sea, a "un terreno", "países" o "territorios". En esa lógica sería más preciso señalar que el límite se refiere a una línea que separa dos cosas cualquiera sea su origen, por ejemplo, nosotros como personas tenemos nuestro límite

dentro del espacio, el cual está dado por la contextura de nuestro cuerpo y así toda la materia. Pero esto "limita al límite" solamente al ámbito de lo concreto.

Como se ha señalado anteriormente la geografía se vincula no sólo al estudio de fenómenos visibles o tangibles sino que también trata de explicar fenómenos de carácter abstracto, tomando la salvedad de que siempre puedan ser analizables desde una perspectiva espacial. Concha nos señala que desde el paradigma actual de la globalización, entender los límites desde una creación humana e inmaterial, se vuelve una situación bastante compleja producto de que "...todo fenómeno, proceso o condición natural o antrópica que tiene lugar en el espacio presenta discontinuidad en el mismo, y además sus límites varían en el transcurso del tiempo producto de transformaciones socio-físico-culturales que inciden en él..." (Concha, 2009). Concha nos señala dos problemas principales para entender el límite desde la geografía, el primero es que las acciones que se dan dentro del espacio geográfico no siguen una lógica continua, sino que se presentan de manera interrumpida complejizando la idea de poder delimitarlos y que también producto de la rapidez con que funcionan las sociedades hoy en día, los cambios constantes en los aspectos "socio-físico-culturales", como lo señala Concha, contribuyen a que los límites varíen en el transcurso del tiempo sobretodo a corto plazo.

Además de esto debemos de considerar que al trabajar desde una mirada intangible, los límites no responderán a lógicas o acuerdos concretos establecidos según una perspectiva racional. Por ejemplo, cuando queremos hablar de la territorialidad, la cual se fundamenta en conceptos de apropiación, identidad o afectividad con el territorio, se presentará la situación compleja en que los límites que definan estos conceptos, responderán a variables originadas a partir de condiciones de percepción mental o sentimental, las cuales claramente no serán iguales a las que tengan las demás personas que habitan el mismo territorio o el territorio colindante al propio. Por tanto los límites pueden ser fijados no sólo desde la autoridad administrativa correspondiente, sino que se suscitan y sobreponen a los establecidos previamente desde la valoración propia que cada persona tiene del territorio.

Como forma de definir el concepto de límite desde la geografía tenemos que "El término límite se refiere a la línea visible o mental que señala el fin de alguna situación y el alcance espacial de ella, sea ésta política, cultural, social, económica, tecnológica, humana, geográfica, o bien la separación entre dos o más objetos, territorios, condiciones físicas y/o climáticas distintas"

A partir de lo anterior, podemos decir que los límites presentan como características intrínsecas; a) ser dinámicos, b) el ser flexibles y c) la posibilidad de que actúen por sobre posición.

Estas relaciones configuran uno de los aspectos más fundamentales cuando se quiere hablar de límite desde la geografía, los conflictos territoriales. Estos conflictos se originan ya sea a partir de una apropiación física del territorio, la cual previamente se consideraba

perteneciente a un grupo social determinado y que luego es tomado o apropiado por otro, o también desde conflictos territoriales con una cualidad más afectiva o identitaria, donde se pasa a llevar la valorización cultural-afectiva de un grupo por otro. En ambos casos es obviamente preciso considerar intenciones o intereses de por medio que no son favorables para ambas partes, sino no se entendería la presencia del conflicto por una ampliación de límites. Este segundo caso de conflicto es el que nos entrega desde la geografía una mayor inquietud y estudio, puesto se considera que el espacio geográfico, sobretudo en la actualidad, está estructurado según intereses hegemónicos, por lo cual los conflictos se presentan de manera constante, así los límites se dinamizan y se modifican según quien salga vencedor en el conflicto territorial, puesto que considerar acuerdos dentro del territorio, ante una situación de intereses, es por lo menos discutible, cuando sabemos que la territorialidad se presenta de manera diferencial y las relaciones de poder determinan que estos acuerdos favorezcan por regla general a quien mejor se estructure desde esta lógica. Haesbaert nos señala que existen dos causas principales a la hora de iniciarse un conflicto territorial: • Aspecto Económico – político: Cuando existe un interés territorial que sirve como recurso a las dos fronteras. (Ej.: Comunidades del altiplano de Chile versus empresas mineras por el uso del recurso agua) • Aspecto Simbólico – cultural: Cuando existe una identificación o afectividad con el territorio, siendo ésta no respetada por el otro grupo o territorio (Ej.: Proyecto Hidroeléctrico de Aysén en Reservas Naturales de la Patagonia chilena)

Definiendo algunas características propias del límite podemos señalar que éste siempre se considerará como una línea, puesto es imposible considerar al límite como algo corpóreo puesto nacerá la duda de saber de quién es límite, acotándose esta situación a la presencia de hitos que puedan hacer referencia a la separación de dos territorios.

Como forma de aclarar aún más es concepto de límite, es preciso aclarar el concepto de “frontera” debido a la común idea de creer que tales términos hacen referencia a la misma idea. La primera gran diferencia entre ambos conceptos, es que el límite siempre será relacionado a una línea que separa dos cosas y que se entenderá es flexible producto de las dinámicas derivadas de las relaciones socioterritoriales, en cambio la “frontera” se asocia a la idea de una franja o zona que es parte del límite, no es una línea. La frontera al ser considerada una zona es potencial territorio (desde una producción humana), puesto que es posible que en ella se establezcan grupos sociales, los cuales tendrán como particularidad el tener como “vecinos” a otros territorios con características culturales, económicas o sociales distintas. Por ende la frontera pasa a ser un territorio generador de conflictos o de integración entre grupos sociales que se consideran disimiles.

1.2.6. IMPLICANCIA DE LOS CONCEPTOS DE “ESPACIO GEOGRÁFICO”, “TERRITORIO” Y “LÍMITE” EN LA PRÁCTICA GEOGRÁFICA

Pues bien, aclarando los conceptos que se han abordado es necesario saber cuál es el propósito de desarrollarlos y entenderlos, o sea ¿de qué nos sirve este conocimiento?

Cuando se quiere plantear el análisis de un concepto o temática particular entre un grupo de personas, nos encontraremos con que inicialmente, en el proceso de investigación se presentarán distintas concepciones y posturas con respecto al eje de estudio que se ha establecido, en donde finalmente y luego del proceso de discusión, se originarán los acuerdos entre quienes formaron parte del asunto.

En este caso particular, la conceptualización de estos términos viene a ser parte de una temática originada como parte del curso de "Taller II: Ambiente y Desarrollo en Chile", del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, es decir, son estudiantes de geografía, futuros profesionales los que debaten y hacen suyo este conocimiento, por ello es preciso volver a preguntarse ¿para qué nos sirve este conocimiento en la práctica geográfica?

Hoy en día las lógicas que se derivan del neoliberalismo hacen que se deba, por lo menos, cuestionar cuales son los propósitos que se esperan de nuestro trabajo a la hora de hacerlo práctico, o sea, ¿Para quién nuestro trabajo se vuelve importante?

La Geografía debe establecerse esencialmente como una ciencia social, que pretende mejoras en las condiciones de vida de toda la sociedad, sobretodo de aquella que más lo requiera. Por tanto y desde la actual lógica de planificación y ordenamiento territorial de las ciudades, los geógrafos y estudiantes de geografía deben plantearse de antemano, cuáles serán las posturas que se adoptarán al hacer práctico el trabajo de geógrafo.

Entender las características del espacio geográfico, el cual se concibe como un producto de intereses hegemónicos que intentan homologarlo todo en todo lugar, rompiendo con valoraciones e identidades de cada pueblo, buscando una contribución en la productividad económica, atiborrando las ciudades de artificialidad, etcétera. La presencia de procesos de desterritorialización, producto de la actividad diferencial de sus actores, hacen que se cree una geografía del poder, poder entendido desde las ideas de Gramsci o Foucault, o sea, que el poder no es atribuible a una persona particular, ni siquiera al aparato del Estado, sino que el poder es estructurado a partir de relaciones de fuerza, relaciones de fuerza que hoy en día se entrecruzan entre las políticas de estado y los intereses de grandes empresas transnacionales. Los límites que se vuelven difusos y frágiles producto de toda esta amalgama de conflictos territoriales, que derivan en la pérdida de identidad, en la reducción de los límites establecidos para reservas y parques naturales con el fin de transformarlos en proyectos industriales o inmobiliarios, los estrechos terrenos que hoy en día fijan los límites de las viviendas sociales, son sólo algunos de las problemáticas que pueden ser entendidas desde la geografía, por ello es clave saber de qué lado vamos a atender estos procesos y según qué intereses, es decir, ¿Vamos a trabajar de la mano con aquellos que formulan el proyecto de Hidroaysen en la Patagonia chilena y transforman todo un ambiente de naturaleza prístina?, ¿o nos sorprenderemos gratamente con el Movimiento de Pobladores en Lucha de Peñalolen que intentan cambiar la tendencia planificante cortoplacista de las ciudades dentro del contexto neoliberal? Por otro lado, no sólo es posible entender el trabajo del geógrafo como un profesional que aplica en la

realidad los conocimientos que le han sido inculcados, sino que también el conocimiento geográfico debe nutrirse desde el entendimiento que los propios habitantes tienen de su territorio generándose un proceso simbiótico en que ambas partes contribuyen con el fin de lograr un objetivo común.

Para el geógrafo la necesidad de tomar el conocimiento y hacerlo parte de un proceso crítico se vuelve fundamental, para así encontrarle la validez y la aplicabilidad que éste debe tener en la realidad, y con ello, no olvidar para qué y para quienes, nuestro trabajo, hoy en día, se vuelve esencial.

1.3. POBLACION: LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL AMBITO LOCAL, A TRAVES DEL TRABAJO COMUNITARIO, COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL EN LA CONSOLIDACION DEL ESTADO.

1.3.1. EL COMPROMISO DEL TRABAJO SOCIAL COMUNITARIO CON EL DESARROLLO LOCAL A ESCALA HUMANA

Las nuevas realidades sociales demandan actuaciones integradas en "estrategias de desarrollo del territorio, de desarrollo local (Martínez Román, 2000: 336). En este sentido, la integración social y el desarrollo local son dimensiones esenciales e inseparables desde un enfoque del Trabajo Social Comunitario centrado en la gestión de estrategias de análisis e intervención integrada y sostenible en el ámbito municipal.

Se propone un Trabajo Social Comunitario vinculado con el desarrollo endógeno y la gestión participada de proyectos integrales, mediante fórmulas creativas de partenariado local, capaces de hacer converger los valores del desarrollo sostenible en un contexto globalizado de competencia que trascienda lo económico, como único valor, y se filtre en todas las esferas de nuestras vidas. Este enfoque permite a la profesión involucrarse en nuevos procesos de análisis e intervención comunitaria desde una revisión creativa e innovadora de los roles profesionales.

La participación se encuentra profundamente vinculada con el desarrollo humano sostenible y social, siendo una de las claves en las que se sustentan las Políticas Sociales vinculadas con la integración social. El carácter interdependiente de los problemas y las transacciones entre actores requiere de la implementación y gestión de programas y proyectos estratégicos, integrales, transversales y participados, cuyos propietarios y protagonistas sean los ciudadanos. El referente de "red" permite describir y analizar la compleja, dinámica y diversa amalgama cívica e institucional y avanzar hacia estrategias ecológicas de gestión de los asuntos colectivos en el ámbito municipal.

La construcción de la ciudadanía y el rol de los gobiernos locales es un desafío colectivo. Los políticos elegidos democráticamente tienen la responsabilidad de la decisión de los proyectos públicos, pero las organizaciones sociales, los grupos locales, las familias, los ciudadanos, en definitiva, tienen el derecho y el deber de exigir que se tomen en cuenta, se debatan y se negocien sus críticas, sus demandas y sus propuestas. En este sentido, los profesionales implicados tienen la obligación de elaborar análisis y propuestas formalizadas y viables, de escuchar a los otros, pero también de comprometerse en defender las propuestas y los proyectos ciudadanos locales.

La fragmentación, complejidad e interdependencia de nuestras sociedades actuales provocan la necesidad de compatibilizar la democracia representativa con nuevas formas de democracia participativa, más directa y deliberativa, es decir, con alternativas que den "voz y rostro" a la ciudadanía plural. Se trata de fortalecer la democracia mediante una nueva manera de tomar decisiones, que conciba a los ciudadanos con capacidades y, por tanto, que les transfiera el poder y la responsabilidad en los asuntos públicos.

La democratización verdadera es algo más que las elecciones o la simple afiliación a una asociación; necesita de: a) instituciones permeables y transparentes a los ciudadanos y que funcionen adecuadamente; b) una sociedad civil despierta y con posibilidades de ejercer control e influencia y c) la existencia de mecanismos dinámicos, diversos y flexibles de participación real.

Aunque los vínculos entre la democracia y el desarrollo humano pueden ser fuertes, no son automáticos (PNUD, 2002). No olvidemos que son los ciudadanos los que hacen funcionar a las instituciones, por lo que éstas deben ampliar el espacio destinado a escuchar y comprender a las personas y grupos a los que sirven.

1.3.2. POLÍTICAS Y ACTORES SOCIALES EN LOS NUEVOS CONTEXTOS RELACIONALES LOCALES DEL BIENESTAR

El intenso ritmo de los cambios que acontecen en nuestras sociedades complejas en este tercer milenio está dando lugar a profundas transformaciones en el modelo de sociedad, en la que aparecen nuevas configuraciones institucionales y políticas. Un proceso de reorganización tanto de finalidades, instrumentos, como de los actores que intervienen en el bienestar de los ciudadanos.

El actual pluralismo del bienestar conlleva la redefinición de los papeles de los distintos sectores que componen la sociedad: Estado, mercado, entidades de iniciativa social o tercer sector y redes primarias o solidarias (familia y redes informales). Supone un replanteamiento de las transacciones de los actores sociales (ciudadanos y redes asociativas, políticos y gobernantes, técnicos y grupos de interés económico), orientadas a generar liderazgos compartidos, lo que no implica confundir los diferentes papeles, responsabilidades y derechos de los políticos, técnicos y ciudadanos.

En este nuevo contexto relacional surge el debate en torno a los instrumentos de Política Social y los sujetos que pueden y deben activarla; adquiriendo una importancia relevante el tercer sector y la participación ciudadana, como oportunidades para incidir en los problemas sociales y, por tanto, elementos consustanciales en la elaboración, gestión y evaluación de las Políticas Sociales, especialmente Locales.

En la actualidad las Políticas Sociales tienden a la pluralidad, des- centralización, corresponsabilidad pública y privada, complementariedad de actores y participación activa de los mismos destinatarios y sujetos de estas políticas. La integración social se construye en la actualidad desde la diversidad reflexiva de los actores que conforman un entorno reticular -o de redes-, basado en transacciones de personas y organizaciones públicas y privadas. Este tránsito de una Política Social normativa y unicéntrica a otra más relacional, reflexiva y policéntrica revela el hecho de la capacidad que tienen los actores de organizarse, entre ellos el Estado, con un papel de "guía relacional"(Herrero y Castón, 2003).

La progresiva descentralización de las Instituciones del Bienestar hacia niveles administrativos-competenciales más próximos al ciudadano permite afirmar que la Política Social en el ámbito local ha dejado de ser residual para convertirse en un área central. Esta circunstancia implica una reorganización de las Administraciones Locales, tanto en su proyección interna como en sus relaciones externas. En este sentido, ya no es suficiente pensar globalmente y actuar localmente, sino que es necesario, también, pensar localmente y actuar globalmente.

En la actualidad, como señalan Herrero y Castón (op.cit.), la eficacia y eficiencia de las Políticas Sociales se mide en razón de implantar procesos e instrumentos de interacción adecuados entre actores sociales que permitan alcanzar compromisos y consensos satisfactorios de todos los implicados en el diseño y/o gestión de políticas en un determinado nivel territorial. De ahí, que el objetivo de las instituciones y las políticas públicas no sea tanto la intervención directa sino: a) impulsar organizaciones que atiendan las necesidades sentidas de los sujetos- destinatarios de intervención y b) implantar procesos sostenidos que potencien la comunicación, la participación y la capacidad de relación entre actores sociales.

Esta nueva configuración relacional en el diseño y gestión de Políticas Sociales presenta riesgos e incertidumbres en el proceso de consolidación y expansión de los derechos sociales, especialmente en contextos con un insuficiente desarrollo e institucionalización de los mismos. Es imprescindible estar alerta para que el tránsito a la Sociedad del Bienestar no suponga la deslegitimación y retirada de las instituciones del Estado de Bienestar, ni un proceso de desresponsabilización de las Administraciones respecto de los derechos ciudadanos y/o de mera degradación y privatización de los servicios públicos. La nueva cultura de bienestar debe basarse en los Derechos Humanos como Derechos de Ciudadanía.

1.3.3. DESARROLLO HUMANO, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TRABAJO SOCIAL COMUNITARIO

Contribuir al desarrollo humano en el s. XXI significa ampliar las alternativas de las personas para que puedan tener un nivel de vida que aprecien, siendo necesario para ello desarrollar las capacidades humanas, entre las cuales destaca la participación. La capacidad de poder participar en la vida de la propia comunidad a la que se pertenece es fundamental para el desarrollo humano. Así, la participación se convierte en objetivo del desarrollo humano, a la vez que es un medio para hacer progresar el mismo. Pero la promoción del desarrollo humano requiere de una gobernabilidad democrática tanto en la forma como en el contenido de hacer participar a los ciudadanos.

La participación social es un elemento definitorio del Trabajo Social desde sus inicios. La finalidad de la profesión se encuentra enraizada en un conjunto de valores fundamentales entre los que destacan los derechos humanos y sociales, la justicia social, la autodeterminación, la normalización y la participación activa de las personas con las que trabajamos.

La preocupación del Trabajo Social por la participación ha sido una constante, situándose el dilema principal en torno a decidirse por un Trabajo Social que asume la responsabilidad directa en la resolución de los problemas sociales, o bien, con un enfoque centrado en el proceso, orientado a movilizar a la gente para que ésta resuelva las situaciones de dificultad. Esta última perspectiva implica considerar al sujeto-cliente como ciudadano, con capacidades y potencialidades para resolver las dificultades propias y las de su entorno, situándose el trabajador social no como agente principal sino como sujeto activo que favorece transacciones humanas valiosas, orientadas a la autonomía de la persona y al desarrollo humano.

La consideración del cliente como ciudadano implica una relación de igualdad y alianza, en contra de enfoques de intervención basados en la identificación y definición de los problemas por los "expertos". Este cambio impulsa una visión ecológica más completa y humana del usuario e implica un trato de éste como ciudadano con una serie de Derechos sociales, políticos e individuales-civiles.

En unísono a la promoción de los criterios de calidad, se desarrolla la idea del usuario como consumidor, lo que sugiere el reconocimiento de derechos específicos y la idea de libre elección. Los ciudadanos son cada vez más exigentes con los servicios que reciben, a la vez que demandan sistemas de control efectivos sobre los procesos y los resultados en sus condiciones de vida. Esta nueva concepción del usuario puede esconder en la práctica las diferentes capacidades de las personas y las desigualdades sociales y territoriales en la elección-disposición de los servicios públicos.

Ambas concepciones del usuario, como ciudadano y consumidor, incorporan al Trabajo Social en nuevos compromisos y planteamientos estratégicos, concretamente:

- a) la defensa, protección y ampliación de los derechos sociales, conectándolos con las iniciativas de desarrollo en el ámbito local;
- b) el énfasis en el pluralismo participativo, vinculándolo con el aumento de la representatividad de los usuarios y los ciudadanos;
- c) el acceso real de la población en la toma de decisiones a través de una participación activa y directa (ciudadanos individualmente considerados y a través de grupos y canales) y
- d) la descentralización de los servicios y programas.

El Trabajo Social Comunitario, orientado a] desarrollo humano, enfatiza las fuerzas, las capacidades y los recursos de las personas, las familias, los grupos y las comunidades para desarrollar todas sus potencialidades y generar mecanismos personales, institucionales y ambientales de prevención y resolución de situaciones de dificultad. Una intervención integral que desde una perspectiva normalizadora resitúa la participación ciudadana como valor fundamental y transversal de la intervención profesional en su mejor tradición colectiva. Una participación vinculada al desarrollo económico y social, a la calidad de vida, a la integración de las realidades micro y macrosociales (Max-Neef, 1994: 84), donde el desarrollo humano de la población y sus condiciones de vida tienen prioridad real, porque estas dimensiones son las que verdaderamente potencian un desarrollo sostenible y duradero.

La reflexión en torno a los principios y valores que orientan la práctica comunitaria desde el Trabajo Social nos conduce al diálogo, al consenso, al reconocimiento de la particularidad, a la identificación de las personas y los grupos sin representación ni voz, a la capacidad de captar lo sensible, lo invisible, a la capacitación, a la promoción de la participación ciudadana para el cambio de las estructuras y dinámicas excluyentes y violentas, en definitiva, a crear contextos y condiciones para que los ciudadanos sean capaces de elegir y adquieran poder acerca de los asuntos que les conciernen. La autodeterminación, la independencia y la autonomía son, por tanto, los tres valores que orientan la intervención comunitaria desde una perspectiva participativa y capacitante.

En la actualidad, el Trabajo Social Comunitario, desde una perspectiva de desarrollo humano, requiere integrar dos aspectos: a) el inter-culturalismo y la tolerancia-compromiso ante la diversidad de grupos minoritarios existentes y b) el fortalecimiento de colectivos y territorios que presentan inferiores accesos a los procesos de influencia en las decisiones públicas y de representación en organizaciones sociales.

1.3.4. LOS ELEMENTOS SUSTANTIVOS DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA DESDE EL TRABAJO SOCIAL

El modelo de participación de la población en la toma de decisiones y en la práctica comunitaria es un elemento crucial y transversal en la consideración de uno u otro

enfoque de intervención comunitaria. La participación se puede considerar y gestionar desde diferentes formas e intensidades. De manera sustantiva o como proceso, promoviendo el acceso real de los hombres y de las mujeres a la toma de decisiones en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas y programas sociales locales o, por el contrario, subordinada a las actuaciones profesionales y directrices políticas, siendo un simple medio cuyo objeto es legitimar políticas, programas y actuaciones profesionales. De esta forma, la participación puede variar en un continuo desde el puro simbolismo a la integración completa en todas las fases de los procesos de decisión.

Contestar al para qué, cómo, cuánto y cuándo (definición de necesidades, priorización, determinación de estrategias y objetivos, seguimiento y evaluación) integremos la participación ciudadana en la toma de decisiones es determinante en el modelo y la perspectiva de la intervención comunitaria

La participación como proceso implica, en coincidencia con Gaitán (2003): 1) querer, es decir, que los habitantes tomen conciencia respecto de sus problemas y la comprensión de los aspectos que los explican; 2) saber, es decir, reconocerse con capacidades y comprometerse para transformar la realidad; y 3) poder, es decir, crear contextos favorecedores de la creatividad y la innovación, a través del acceso a la toma de decisiones. De esta forma, la comunidad deja de ser contexto de interno de subvención y destinataria de acciones, para ser protagonista y propietaria de su cambio, como sujeto de acción.

La participación como forma de poder social se ejerce tomando o influyendo en decisiones vinculadas con las políticas, organismos y programas sociales, lo que requiere, en muchas ocasiones, desbloquear accesos al poder. Pero existen otros escenarios menos visibles de poder, concretamente: 1) restringiendo el debate de determinados asuntos; 2) invisibilizando conflictos; 3) salvaguardando intereses de determinados grupos, manteniendo para ello los sistemas participativos que, en nombre de la "representatividad", perpetúan su "status quo"; 4) dedicando recursos insuficientes; 5) estructurando sistemas y lenguajes de participación que impiden que ésta se produzca de manera efectiva y real por determinadas personas y colectivos y 6) obstaculizando a determinados individuos y grupos el acceso a la arena de toma de decisiones públicas, logrando así la exclusión de intereses y personas.

La participación social, portante, es un fenómeno complejo, multidimensional e interdependiente que precisa un marco teórico conceptual y contextual de referencia para evitar, entre otras, falsas expectativas en las prácticas participativas desarrolladas desde el Trabajo Social.

Los elementos que caracterizan la participación comunitaria desde un enfoque de desarrollo humano y que contribuyen a diferenciar modelos de intervención comunitaria son, como refiere Alonso (2002), los siguientes: la función de la población y de las instituciones, el tipo de objetivos que se persiguen, el método de trabajo, el conocimiento

utilizado, el rol profesional y el tipo de proyecto. Veamos sucintamente cada uno de estos elementos.

Respecto de la función de la población y de las instituciones, se considera que las personas tienen capacidades de desarrollo y, en su caso, necesitan descubrirlas para ser sujetos activos de su propia realidad. Para ello es necesario promover, construir y consolidar contextos adecuados que den oportunidades y estímulos ("nutrientes" en palabras de Germain, 1985) a las personas para descubrir y desarrollar esas capacidades y habilidades. La inexistencia o escasez de oportunidades obstaculiza la auto-dirección que influye en la competencia objetiva y percibida, en la capacidad de relación, etc.

Por otra parte, las instituciones son consideradas actores que deben involucrarse por sí mismas en los procesos de intervención comunitaria, no desde la confrontación o desde posiciones apriorísticas, sino desde transacciones conscientes orientadas a cambios sostenibles a largo plazo.

La participación directa o no de la población en la práctica comunitaria y la posibilidad de participar significativamente en la toma de decisiones es clave.

En los extremos nos encontramos con los modelos de intervención comunitaria de Fortalecimiento Político y de Desarrollo de Programas y Coordinación de Servicios, en los que la posición del cliente y de las entidades patrocinadoras son claras respecto a la capacidad para adoptar decisiones, no compartida por ambos. Ello significa que la capacidad total para decidir de uno excluye la del otro, es decir, el cliente decide en el primer modelo y el patrocinador en el segundo, sin compartir la mínima capacidad para tomar decisiones. En el punto medio de este continuum se sitúan los otros tres modelos que, a su vez, presentan situaciones diversas.

Concretamente, en el modelo de Comunidad-Enlace, las relaciones son más fluidas y la tensión es menor para el profesional, dado que las partes implicadas comparten la capacidad de la toma de decisiones para fijar los objetivos de la acción con los que satisfacer los intereses sociales convergentes. Supone el modelo central en el que se comparte equitativamente la toma de decisiones. Los otros dos modelos se sitúan hacia un lado u otro de los extremos. Así, en la Planificación Social (orientado hacia el patrocinador), predomina la utilización de procedimientos racionales y técnicas analíticas que producen soluciones y previsiones objetivas. Actualmente, aunque la toma de decisiones está predominantemente en manos de patrocinadores, se le ha concedido confianza a la participación de grupos de afectados, especialmente con la modalidad de planificación de defensa, al poner al alcance de los grupos y barrios afectados canales para proponer proyectos alternativos. Por último, el Desarrollo Comunitario (orientado hacia el sistema cliente) es tensionante para el profesional porque se confía en la participación e implicación del cliente-comunitario, es más, se fomenta y se requiere. Sin embargo, dada la mayor capacidad de decisiones del cliente, frente a la del patrocinador, lo paradójico surge porque éste puede retirar la financiación para el programa si se siente

insatisfecho con los procesos utilizados o con los resultados obtenidos, si éstos no satisfacen sus expectativas (Taylor y Roberts, 1985 a).

La población y las instituciones deben jugar un papel activo, incorporando a ambos en el proceso desde el primer momento. La población tiene que ser sujeto activo en la toma de decisiones, en la dirección del cambio y en la organización del proyecto. Por otra parte, las instituciones se pueden encontrar directa o indirectamente implicadas en la existencia de contextos con escasas oportunidades o con dificultades para ejercitar derechos. En cualquier caso, las instituciones no deben situarse como oponentes a los que vencer, sino sujetos imprescindibles del proceso, a la vez que integrantes de la realidad con la que se interviene. Supone plantearse cómo influir para que las instituciones den prioridad a políticas y programas integrales y de prevención. En este sentido, como señala Alonso (op.cit), el trabajador social tiene que ser consciente del poder de cambio de sus actuaciones, utilizando el grado de discrecionalidad que dispone para concretar el cómo hacer su intervención profesional y con ello cómo influir en la institución y en las políticas por ésta marcadas.

En relación al tipo de objetivos que se persigue, la participación puede entenderse en un doble sentido: a) estrategia del técnico para alcanzar los objetivos por él definidos, siendo la participación una mera estrategia de arriba-abajo; b) objetivo de intervención social, es decir, como proceso, de abajo-arriba. Compartimos esta última perspectiva, siendo necesario poner el acento tanto en los objetivos tangibles y a corto plazo centrados en la consecución de tareas, como en los de carácter intangible y a largo plazo centrados en el desarrollo de capacidades y transacciones valiosas.

El método de trabajo propuesto es el de reflexión-acción-reflexión, básico para el desarrollo interiorizado y sostenido de capacidades de las personas. Un proceso de investigación-acción-participativa orientado a crear y fortalecer procesos a largo plazo de autogestión de los asuntos que afectan a la vida cotidiana. Un trabajo circular, por una parte con las personas, grupos y organizaciones para que identifiquen sus necesidades e impulsen acciones cooperativas para su transformación (necesidades sentidas colectivas), a la vez que creando y fortaleciendo mecanismos que permitan canalizar estas demandas de manera efectiva, influyendo en el diseño, seguimiento y evaluación de políticas y programas sociales.

Se utiliza el conocimiento formal del profesional y el informal de la población, integrando así racionalidad técnica y social en una transferencia de conocimientos en una doble dirección que permite socializar el conocimiento. La intervención profesional huye de la simple prescripción y se vincula con procesos socioeducativos, tratando de que el ciudadano adquiera un pensamiento lógico y un compromiso colectivo. Las personas son las que mejor conocen su situación y su entorno, sólo necesitan del profesional que les apoye y les enseñe a realizar el análisis de forma adecuada, para poder trazar planes respecto a la mejor forma de resolver sus problemas.

El profesional tiene como objetivo prioritario la incorporación de la población al proceso de desarrollo desde el primer momento, propiciando un proceso sostenido a través de ritmos inclusivos. Para ello, se requiere de conocimientos, habilidades y capacidades para trabajar con grupos e instituciones, es decir, con transacciones humanas y organizacionales. Los roles que desempeña son los de educador, asesor técnico y mediador, dejando el protagonismo para los ciudadanos.

La intervención se vincula a microproyectos avalados por la misma comunidad de abajo arriba, dado que son éstos los que trascienden y perduran. Una intervención comunitaria con enfoque ecológico orientada a compatibilizar dos objetivos: a) la integración social, mejorando el ambiente para prevenir e integrar a personas en situaciones de dificultad social y b) el fortalecimiento de las competencias de la comunidad, construyendo un desarrollo sostenible a partir de las capacidades, habilidades y oportunidades de que se dota la comunidad a través de transacciones valiosas.

La participación ciudadana es un proceso dinámico, lento, complejo y activo, donde las dimensiones social e individual actúan de manera transaccional, dando "luz" a una compleja amalgama de interacciones, orientadas a favorecer el crecimiento cualitativo de los sujetos involucrados, con sus propias dinámicas y niveles de expresión y en orden a la intensidad de la percepción de sus necesidades.

1.3.5. LAS ESTRATEGIAS PARTICIPATIVAS DE INTERVENCIÓN COMUNITARIA

El Trabajo Social Comunitario centrado en el desarrollo local sostenible se caracteriza por promover la cooperación de los distintos agentes comprometidos con el territorio local, generando una red de relaciones inclusivas orientadas a la creación y al fortalecimiento de conexiones positivas en la comunidad.

El partenariado "partnership" (Pierre, 1998, Hummel, 2001 a, Brooks, et. al, 2001, Vachon, 2001, Salcedo, 2001, Champetier, 2002, Gómez, R., 2002) o corporativismo local (Hernes y Selvik, 1988, Barreiro, 2000, Kóhler, 2001), como grupo de acción local (Chañan, 1992), constituido por asociación flexible de entidades y personas comprometidas en impulsar un desarrollo integral en un determinado territorio, constituye uno de los ejes fundamentales en los procesos de intervención comunitaria desde el Trabajo Social.

Se trata de impulsar una forma de comunicación y cooperación horizontal en un territorio. Una estrategia de concertación, consenso y gestión comunitaria que implica cuatro aspectos: a) integración de interlocutores (ciudadanos, poderes públicos, expertos, empresarios, etc.); b) apertura hacia lo global, a la complejidad social; c) actitudes y comportamientos de confianza, respeto mutuo y reconocimiento de las posibilidades y las limitaciones de los interlocutores; y d) sinergia creada a partir del diálogo, las alianzas y el intercambio de experiencias y competencias.

El Trabajo Social en contextos comunitarios se basa en procesos comunicativos, tanto para la percepción e investigación de los problemas, como para el desarrollo de

estrategias de solución y transformación. En este sentido, el término de empowerment acuñado en medios profesionales anglófonos facilita la comprensión. El "empowerment" comunitario es una estrategia de intervención comunitaria destinada a establecer unas relaciones en red capaces de potenciar competencias (desarrollar habilidades) y transferir (no delegar) responsabilidades, controles, poder y gobernabilidad a los distintos actores que coexisten en un ámbito territorial determinado para autodirigirse. Implica transferir conocimientos del profesional a la población para que ésta desarrolle las capacidades y habilidades necesarias para adoptar decisiones, organizarse y dirigir el cambio en la dirección decidida por ella misma (Alonso, op.cit.).

El empowerment comunitario se dirige a impulsar el capital social local, entendido como un sistema de normas, organizaciones y redes, a través de los cuales los ciudadanos acceden a los procesos de toma de decisiones colectivas y que se traducen en políticas y programas sociales locales. La generación del capital social supone para el Trabajo Social Comunitario el compromiso con la mejora de las capacidades y habilidades de las personas de trabajar juntas por un objetivo común en grupos y organizaciones existentes o creadas al efecto, densificando las relaciones sociales y mejorando la confianza y expectativas de beneficio mutuo.

El empowerment comunitario, centrado en la generación del capital social local, implica tres dimensiones estratégicas participativas:

- a) crear y fortalecer redes de relaciones inclusivas;
- b) generar un compromiso colectivo en torno a necesidades sentidas, a través de la coordinación interinstitucional e interdisciplinaria.
- c) promover y organizar procesos de participación descentralizada a través de toma de decisiones ascendentes (gobernabilidad ascendente).

La creación y fortalecimiento de redes de relaciones inclusivas supone generar redes de relaciones interpersonales y sociales abiertas, comunicativas, efectivas y sólidas; en definitiva, un "mapa" comunitario motivador y accesible. Ello requiere un análisis e intervención centrada, por una parte, en el funcionamiento y estilo interno de las organizaciones y, por otra, en su proyección externa y estilo relacional con el entorno que les rodea. La calidad de las organizaciones sociales y sus posibilidades de incorporarse en procesos de desarrollo local depende, en gran medida, de su capacidad de cooperar en un doble sentido: interno y externo.

Desde una perspectiva interna o intraorganizativa, las organizaciones sociales más innovadoras y solidarias diseñan métodos cooperativos en su gestión interna, mediante estructuras celulares, organigramas horizontales, descentralización de responsabilidades y participación real. El Trabajo Social tiene que trabajar con las organizaciones sociales para que éstas sean democráticas, transparentes e inclusivas y, de esta forma, puedan vincularse y construir redes sociales competentes e integradoras.

Desde una perspectiva externa o interorganizacional, se trata de incidir en las interacciones de la red de actores existentes con el fin de activar, estimular, fortalecer e intensificar interacciones, tanto para la consecución de objetivos propios y comunes como para el aprendizaje colectivo orientado a la construcción de una ciudadanía local reflexiva.

Este doble análisis e intervención es fundamental dado que en ocasiones son las mismas organizaciones sociales las que crean las des-igualdades sociales. Desde su proyección interna, impidiendo la creatividad e innovación de sus miembros y de las mismas como organización, mediante estructuras y dinámicas internas rígidas y autoritarias, a pesar de discursos participativos. Desde su perspectiva externa, a partir del acaparamiento de oportunidades -y por tanto del poder- en su favor y en contra de otras en sus relaciones con las instituciones. La cooperación entre organizaciones es reflejo, en cierta medida, de la calidad de la cooperación interna existente en el seno de las organizaciones y viceversa, de ahí que la calidad de las transacciones internas y externas sean consideradas inseparables por su interdependencia.

Una segunda estrategia es la orientada a generar un compromiso social y en red en torno a las necesidades sentidas y a la generación de un contexto favorecedor del desarrollo local a través de la coordinación interinstitucional e interdisciplinar. Se trata de generar un sentido de comunidad, de pertenencia, de identificación, que permita desarrollar valores y capacidades orientadas a impulsar compromisos individuales y colectivos. Para ello, el trabajador social debe implicar a personas, grupos y organizaciones en decisiones y acciones significativas y "palpables", ayudando a reconocerse con la posibilidad de influir en la vida de la comunidad.

En este sentido, un elemento importante en el Trabajo Social Comunitario es la representación (Pitkin, 1985, Solomon, 1985, Germain, op.cit, Payne, 1995, Doucet, 1996 y 2002, Trevithick, 2002). El análisis de las transacciones comunitarias -interorganizacionales e intraorganizaciones- permite detectar zonas y colectivos de población aislados, en situaciones de dificultad, sin estructuras y redes de apoyo y sin canales de comunicación e influencia. El compromiso supone incorporar estas "voces-silencios" en las redes y estructuras existentes de manera significativa, con el fin de integrarlas en los procesos normalizados de toma de decisiones y de la práctica comunitaria; superando así modelos excluyentes de producción de respuestas vinculadas únicamente con los mejor "representados" o, por el contrario, situarse en el rol del abogado defensor impidiendo la autonomía y autorrepresentación.

Se trata de generar una Red Social Local: a) diversa-heterogénea, que permite incorporar a personas, grupos y entidades diferentes y des-iguales grados de colaboración; b) inclusiva, abierta a la incorporación de nuevos actores; c) sostenible, autogestionada por la misma red; y d) flexible y abierta, estructurada en torno a una red vinculada entre sí, utilizando el grupo representativo y su conexión a las organizaciones y personas de la comunidad, que entran y salen de la red.

La tercera estrategia se centra en impulsar la participación descentralizada a través de procesos de toma de decisiones-gobernabilidad -ascendente (de abajo a arriba bottom up). Supone crear o promover canales accesibles que permitan a la red de ciudadanos y organizaciones participar activamente en la toma de decisiones que afectan a los intereses comunitarios. Se trata de consolidar y fortalecer procesos de partenariado local, lo que implica cuatro condiciones: 1) igualdad de acceso y representación entre interlocutores, 2) concertación clara y comprensible para todos, 3) orientado a la consecución de un proyecto común y 4) con una transparente influencia en las políticas sociales, incluso, no sólo locales. Se trata de trabajar para desbloquear accesos de los ciudadanos al poder (consustancial a su ciudadanía), evitando liderazgos dominantes a través de estructuras y dinámicas flexibles que aprenden de sí mismas y que dejan escuchar a toda la pluralidad local.

Estas tres estrategias conllevan a la consideración del empowerment no como un proceso lineal con un inicio y un fin definidos de manera igual para todas las personas y contextos territoriales, sino todo lo contrario. Su implantación y consolidación variará en función del número y naturaleza de actores, la intensidad de las interacciones, las capacidades y tácticas que manejan los actores para lograr influencia, los valores e intereses en juego, las actitudes hacia soluciones negociadas, etc.

Un proceso reticular que complementa la conexión de acciones fragmentadas de "abajo arriba" con un proceso de descentralización real del poder a través de la participación, lo que incrementa la sinergia ciudadana, proporciona beneficios significativos a los grupos-nichos excluidos y a las organizaciones sociales, pero también a los gobiernos que los introducen, al aumentar su legitimidad y popularidad.

En este marco, es fundamental realizar una sucinta reflexión acerca del conflicto y su aplicación en la dinámica comunitaria. Cuando se percibe el conflicto como una experiencia negativa, se recurre a mecanismos como la intimidación, la manipulación y otras "argucias" para debilitar al otro "bando". Estas tácticas se basan en la utilización del poder como medio de establecer ventajas para controlar resultados, evitando así que la otra parte, "subordinada", realice contribuciones y posibles soluciones. Esta visión del conflicto conduce a prácticas negativas de resolución de los mismos, con enfoques que perpetúan relaciones injustas, el acaparamiento del poder por unos pocos actores, el "encapsulamiento" de personas, el bloqueo a la innovación, la invisibilidad de aportaciones y actores y, por tanto, la restricción de oportunidades de solución valiosas para la ciudadanía en su conjunto.

Es necesario un cambio en la visualización del conflicto, concretamente en cuatro aspectos:

- 1) El conflicto no es una ruptura del orden, una experiencia negativa, es el resultado de la diversidad y, por tanto, clave para ampliar las posibilidades de mejorar las relaciones interpersonales e intergrupales.

2) El conflicto no es una batalla entre rivales con intereses incompatibles que buscan destruirse el uno al otro y, por tanto, vencer. Es imprescindible situarse con una postura y cultura colaborativa, donde lo que importa no es vencer, sino avanzar (Rebollo, 2003) a través de puntos de encuentro.

3) Evitar que el conflicto se torne tan dominante que llegue incluso a eliminar relaciones. El conflicto debe ser percibido y tratado como una situación particular que debe clarificarse y, como consecuencia, generar una mejor relación y comunicación entre las partes implicadas.

4) Superar la percepción de que el conflicto es una lucha entre absolutos, debiendo identificar aspectos de la relación que puedan construirse positivamente, es decir, con habilidades para saber "postergar ciertos intereses divergentes o colaborar, paralelamente a un conflicto, en otros ámbitos" (Sieber, 2001: 457).

El conflicto es un concepto positivo en tanto produce efectos constructivos e innovadores al reestructurar las realidades sociales donde se produce. La capacidad y habilidad del trabajador social en tratarlos con empatía y creatividad son claves en los nuevos escenarios de participación ciudadana. El conflicto es una divergencia de posiciones que surge en las interacciones interpersonales e intergrupales, siendo en estos procesos relacionales en los que hay que resolverlos. Así, se transforma en una herramienta de intervención comunitaria que permite generar el pensamiento creativo-relacional y cognitivo-racional en la población. De igual forma, se debe orientar la resolución de los conflictos, desde la complementariedad relacional y cognitiva. Desde la relacional, se deben promover formas de participación flexibles que faciliten la expresión, escucha y defensa de los actores locales (interacciones) y, por medio de la racional enfatizando la deliberación, discusión y argumentación de los mensajes. Con ambas tácticas se podrá generar una comunidad reflexiva y creativa, capaz de comprender los puntos de vista diferentes y elaborar los conflictos por sí misma, como proceso de construir nuevas realidades locales en una cultura de paz.

El conflicto, por tanto, es necesario para el crecimiento personal, grupal y comunitario, siendo una fuente de energía y sinergia para el cambio social. El grado de desarrollo de los sistemas comunitarios (grupos, organizaciones, administraciones) se encuentra, en cierta forma, determinado por la manera en cómo se enfrentan y resuelven sus conflictos. Así, una comunidad es competente cuando es capaz de enfrentarse eficazmente a las tensiones transaccionales desde ellas mismas.

1.3.6. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO INDICADOR DE CALIDAD DE VIDA COMUNITARIA

Desde la década de los noventa se vienen realizando estudios orientados a la identificación de los indicadores de calidad de vida de la comunidad y que son aplicados en diferentes ciudades. Investigaciones que permiten generar sistemas orientados a verificar el grado

de cercanía entre prácticas políticas y aspiraciones ciudadanas, incorporándose como indicadores en auditorías de las Administraciones "para la consecución de los Certificados de Calidad (ISO-9001 y otros), aunque muy tímidamente. Se incorporan, así, un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación de las fortalezas y las debilidades del proceso de toma de decisiones en el ámbito local, entre otros: la información pública, el acceso a esta información, los procesos y tiempos de deliberación comunitaria, el debate en organizaciones, la existencia de consulta pública, la posibilidad de evaluar centros y programas de manera continua por ciudadanos, etc.

El análisis de diferentes estudios sobre participación ciudadana vinculada a indicadores de calidad de vida comunitaria, realizados en diferentes ciudades de EE.UU. (Hummel, 2001 b), América Latina (Vargas, 2001, PNUD, 2002, 2003, Aquin et. al., 2003, www.iigov.org), Europa, España (<http://habitat.aq.upm.es/>, Porto y F.E.M.P., 2002, VVAA. 2002) y en la Región de Murcia (Alzamora et. al. 2003), nos permiten identificar valores y supuestos contrastados para la consecución de la implicación ciudadana en los gobiernos locales y, por tanto, resultan "prácticas de calidad de vida" relevantes para el Trabajo Social Comunitario.

1) Condiciones generales que mejoran el impacto de la participación:

- Para que la participación tenga éxito, debe haber desde el inicio una fuerte motivación ciudadana y política.
- El debate, la decisión y la acción cara a cara son fundamentales.
- La información debe fluir libremente, de manera multidireccional y rápida.
- La pluralidad de las formas de participación aumenta la vitalidad.
- Los sistemas de participación más eficaces son aquéllos que sacan el mayor partido de cada estilo de organización existente en una comunidad.
- Las personas y las organizaciones deben conocer con exactitud el papel que desempeñan en el sistema de participación y los límites en la toma de decisiones.

2) Indicadores de impacto de la participación.

- Aunque los participantes no alcancen conseguir sus expectativas, sienten que la Administración escucha.
- Los sistemas de participación vecinal tienden a aminorar el clima de hostilidad y crean y potencian sistemas de ayuda informal y redes de cooperación.

3) Indicadores de impacto de la participación en el gobierno local.

- Una mayor participación tiende a producir una mayor confianza en el papel del gobierno local.

4) Indicadores de impacto de la participación en las capacidades personales y comunitarias.

- Cuando las personas se implican en procesos de participación en contextos que apoyan y refuerzan esa actividad, su propia capacidad y compromiso para una futura actividad aumenta de manera importante.

- La participación produce un mayor sentimiento de comunidad y genera, a su vez, mayor participación.

- Las personas adquieren una actitud de tolerancia hacia las ideas de los demás.

- Aprenden a través de la participación. La base de la participación se construye con la participación.

Como podemos observar, se trata de un conjunto de indicadores de calidad de vida vinculados directamente con el favorable impacto que producen los procesos participativos en la dinámica comunitaria, en los gobiernos locales, al producir una mayor confianza ciudadana en éstos, y en las capacidades personales y comunitarias, aumentando éstas con la participación. Así, se constata que la participación aumenta la calidad de vida de una comunidad tanto en su aspecto objetivo como percibido.

1.3.7. LOS PROCESOS Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL

en el contexto de la progresiva descentralización de las administraciones públicas en torno al gobierno local, se sitúa a las administraciones locales con roles estratégicos relevantes en el impulso y consolidación del desarrollo local desde perspectivas participativas, tal y como ponen de manifiesto diferentes experiencias vinculadas a las iniciativas comunitarias (vila, 1997, 2002), las agendas 21 locales

la descentralización local tiene entre sus retos los de elevar la calidad de vida de los ciudadanos, impulsar el tejido asociativo (barrio, 1994), desconcentrar la toma de decisiones, mejorar la profesionalización en la gestión de los centros y servicios municipales (barreiro, 1999), aproximar el gobierno a la sociedad y viceversa, ampliar las estructuras y dinámicas participativas y luchar contra la exclusión de personas y territorios.

el compromiso de las administraciones locales en el desarrollo local no significa necesariamente que la gestión de todos los servicios y proyectos de desarrollo sean realizados de manera directa, dado que la gestión indirecta (concesión, concierto, arrendamiento de servicios, empresas o economías mixtas) puede proporcionar eficacia y contribuir a implementar y consolidar procesos de participación ciudadana. las estrategias de desarrollo local apuestan por esta segunda línea, mediante la creación de estructuras flexibles como consorcios, fundaciones, asociaciones, grupos de acción local,

mancomunidades de municipios o de servicios, agrupaciones de desarrollo local y otras fórmulas más acordes a los nuevos objetivos y formas de gestionar centros y programas de interés social. la administración local adquiere, por tanto, un relevante protagonismo en este asunto, aunque es necesario contrarrestar las tendencias a la instrumentalización y burocratización de la participación, mediante el apoyo y no la "absorción" de iniciativas.

la proximidad municipal y descentralizada, como remarcan ciertos autores (borja y castells, 1999; font. 2001; subirats, 2001; blanco y goma, 2002 a, etc.), otorga mayores bases de legitimidad a los gobiernos locales, favorece el conocimiento de las necesidades de la población y ofrece mejores condiciones de satisfacerlas. pero esta proximidad debe ser "real", es decir, vinculada a una accesibilidad tangible a los procesos decisionales en igualdad de condiciones para todas las personas, grupos y organizaciones, evitando "acaparamientos" de poder y clientelismos políticos y técnicos. es necesario conjugar la proximidad con la pluralidad, la heterogeneidad, la perspectiva de género, la integración de los grupos minoritarios, la incorporación de grupos informales, etc., todo ello con el propósito de conseguir que las agendas públicas locales se encuentren auténticamente influidas por la pluralidad del universo local que representan.

resultan interesantes algunas experiencias innovadoras de participación ciudadana en el ámbito de las políticas locales. desde la realizada en bristol (gran bretaña) en 1997, hasta otras más recientes orientadas a la priorización del presupuesto municipal, concretamente en porto alegre, belo horizonte y montevideo (font, op. cit; pnud, 2002, 2003; gret y sintomer, 2003, herrero y castón, op.cit, [http:// www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy); rivoir, 2002), en las que se ilustran una nueva forma de construir ciudadanía y ciudades. experiencias que refuerzan, como señala la profesora red vega, los procesos de intervención local al: "a) consolidar estructuras e instituciones de impulso y coordinación participativa; b) potenciar la capacidad y autocrítica de los gobiernos municipales...; c) autorregular el proceso participativo de manera flexible y dinámica, introduciendo innovaciones basadas en la experiencia; y d) reforzar las fórmulas para la cuantificación de asignación de recursos por distritos, barrios u otras unidades territoriales " (2002.: 72).

estas experiencias participativas están siendo analizadas y consideradas para revitalizar las democracias locales en nuestro entorno. así, se están desarrollando experiencias comunitarias de participación ciudadana en líneas similares en diferentes municipios y barrios en españa: rubí, bullas (almazora, op. cit. y mónica y anduiza, 2003), totana (mapa gulliver en alzamora, et.al., op.cit.), sabadell, albacete, san adriá de besos (marchioni, 1998, céspedes, 2001), córdoba (ganuza, 2002, blanco y goma, op.cit.; red vega op.cit.: 73; alguacil, op.cit.), manresa, cornelia de llobregat (jaumandreu y badosa, 2002), las ca- bezas de san juan de sevilla (encina y rosa, 2002), begues (camprubi i vendrell, 2002), fuenlabrada (corral, 2003), así como en determina- dos barrios como trinitat nova de barcelona (castilleja, et. al. 2001; blanco y rebollo, 2002, rebollo, 2003), añaza de tenerife (socas et. al. 2002), en salamanca (alvarez, et. al, 2000) o bien el movimiento vecinal en santiago de compostela (lorenzo, 2002), córdoba (sán- chez

corbacho et. al, 2001), la coma (garcía roca y mondaza, 2002 y garcía roca, 2003), villaverde, usera y puente de vallecas en el sur de madrid (alguacil, 2003.), entre otros.

las experiencias desarrolladas en nuestro entorno se basan en metodología de síntesis (red vega, op. cit.,: 73), en tanto se dirigen a la obtención de opiniones y propuestas ciudadanas puntuales, aunque muy aplicables a los propósitos del trabajo social comunitario.

en relación a la importancia de introducir las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en los procesos de participación ciudadana, situando al ciudadano en el centro de la red, investigaciones recientes (castells, 2001 y 2002, molina, 2001, pnud, 2001; hummel, 2001 c, rodíguez gutiérrez, 2001; quan et al, 2002; sancho, 2002; giménez bertomeu, 2002; urgell, 2002) indican que el uso de las nuevas tecnologías no disminuye el capital social local, sino que puede contribuir a aumentarlo, siendo especialmente interesante en colectivos y territorios con mayor riesgo de exclusión social. las tecnologías deben poner a disposición de los ciudadanos individualmente considerados y en grupos o entidades organizados, la posibilidad de "conectarse" con otros.

las redes de internet se generan desde "arriba a abajo ", pero también de "abajo a arriba". en el primer caso, la incorporación de internet en los procesos administrativos y políticos de la administración local supone un instrumento para crear nuevas capacidades institucionales de mejora de servicios públicos, a través de la transparencia y la aportación de testimonios, sugerencias y opiniones de los ciudadanos. el trabajo social debe promover que estos procesos se realicen con criterios de inclusión, pluralidad e igualdad, con un seguimiento y evaluación que permita su continua revisión y actualización. en el segundo caso, permite generar redes ciudadanas -civic networks o community networks (sancho, 2001, 2002; giménez bertomeu, op.cit.)-, de ayuda mutua, organización comunitaria, reciprocidad vecinal, presión, etc., orientadas desde la resolución de problemáticas de personas y colectivos hasta las vinculadas con la organización de movilizaciones de presión a favor o en contra de determinadas políticas sociales locales.

las redes de internet favorecen la horizontalidad en las relaciones, la capacidad de la movilización participativa localizada y romper las barreras a la participación, por lo que son un potencial para la intervención comunitaria desde el trabajo social.

la participación ciudadana puede darse de diferentes formas y niveles, concretamente cinco (alberich, 1999; pindado, 2000; espadas, 2001; camprubi i vendrell, op.cit.):

- nivel de información y formación. es habitual confundir participación con dar información'; sin embargo ésta es sólo el primer nivel, o requisito previo, dado que disponer de información es imprescindible para que pueda existir participación, pero no es suficiente. la población puede tener acceso a la información antes o después de ser tomadas las decisiones. si son informados antes, tienen la posibilidad de objetarla, si lo son después, los interesados podrán tan sólo reaccionar favorable o desfavorablemente. la

información implica también formación, en el sentido de hacerla accesible y comprensible por sus destinatarios y que de esta forma puedan disponer de argumentos.

- nivel de consulta y debate. implica que la población no sólo conoce propuestas y decisiones, sino que tiene opciones de expresar opiniones, sugerencias y alternativas.
- nivel de decisión. los participantes, mediante acciones directas o a través de organizaciones, hacen efectiva su capacidad de escoger una o varias alternativas en función de sus propios intereses.
- nivel de control. los interesados velan por la ejecución de las decisiones tomadas, a través de diferentes instrumentos (jurídicos, financieros, técnicos) y siempre en condiciones objetivas que lo permitan (libertad de expresión y crítica, mecanismos de fiscalización y sanciones, etc.).
- nivel de gestión compartida o cogestión. es el nivel más elevado por cuanto los agentes participantes poseen las competencias y los recursos para el manejo autónomo de ciertas esferas de la vida colectiva. exige cierta cualificación técnica de la población y las organizaciones, interés y motivación en ser gestores de lo colectivo y un ambiente institucional propicio.

los niveles mencionados conforman un proceso que transcurre desde la información hasta la gestión compartida, siendo en este último donde se integran todos los anteriores. concretamente, la cogestión puede producirse de diferentes formas en el ámbito local:

- a) en procesos municipales, es decir, las organizaciones sociales controlan y gestionan determinados aspectos de competencia municipal.
- b) en órganos autónomos municipales, mediante la gestión compartida de patronatos, instituciones y empresas municipales por parte de las entidades ciudadanas.
- c) en la cesión de la gestión de servicios y equipamientos públicos a entidades o grupos locales: la gestión de centros cívicos, sociales y culturales en determinadas ciudades son ejemplos.

los canales de participación ciudadana pueden ser analizados a partir de tres variables;

- fuente de iniciativa: la administración ("de arriba hacia abajo") o de la población ("de abajo hacia arriba").
- nivel de institucionalización: referido al grado de organización, desarrollo normativo y permanencia en el tiempo del canal de participación.
- control gubernamental: grado de autonomía/dependencia respecto del gobierno.

las experiencias o mecanismos de participación implantados en el ámbito local en nuestro país son muy desiguales y limitados aunque observamos su progresiva extensión. su diversidad radica en función de:

- actores implicados: individuos aislados o grupos o entidades organizadas;
- ámbitos geográficos: ciudades, distritos, municipios rurales, etc.;
- sectores o áreas de intervención: vivienda, medio ambiente, sanidad, educación, servicios sociales, fijación de prioridades presupuestarias;
- colectivos de atención: infancia, familia, mujer, etc.;
- necesidades y demandas: discapacitados, mujeres maltratadas, jóvenes infractores, personas mayores dependientes, etc.;
- objeto de la consulta: diagnóstico o identificación de demandas y necesidades; toma de decisiones concretas; ejecución o puesta en marcha de equipamientos y servicios; o, por el contrario, con un objeto general como pueden ser los planes estratégicos;
- instrumentos de participación: dirigidos a ciudadanos independientes y/o grupos organizados;
- formatos: pequeños grupos a través de comisiones de trabajo - fundamentalmente profesionales - o, por el contrario, con una amplia participación como los supuestos de los presupuestos participativos.

entre los mecanismos de participación cabe mencionar los siguientes: - referéndum o consulta popular?.

- presupuestos participativos. (requieren un proceso muy largo, no tienen por qué afectar al conjunto del presupuesto municipal y puede o no participar toda la población bien elegida al azar o mixta). su objetivo es establecer las prioridades del presupuesto local. su metodología es: inicialmente, se fijan prioridades territoriales y/o temáticas (participación extensiva a través de reuniones y asambleas populares que eligen a su vez a sus representantes al consejo del presupuesto participativo), posteriormente, se elabora el presupuesto municipal (participación intensiva mediante la elaboración de informe y aprobación de! mismo por el consejo) y, finalmente, se fijan los planes de inversión municipal por territorios y sectores (participación intensiva).

- consejos ciudadanos o núcleos de intervención participativa. también denominados célula de planificación, son un instrumento nuevo de participación ciudadana local, desarrollado (a partir de las aportaciones de peter diener, diener y harms, 2000) y testado en numerosos municipios. pueden ser utilizados para tomar decisiones y también para captar necesidades y demandas y comprenden tres fases: preparación, ejecución y seguimiento. se selecciona a los participantes de manera aleatoria utilizando el padrón

municipal de habitantes, evitando así la injerencia de grupos de intereses encubiertos y garantizando la heterogeneidad de participantes. a partir de este momento, se generan grupos de personas que, tras un proceso intenso de información, deliberación y discusión, adoptan una decisión mayoritaria sobre el asunto objeto. es conveniente la supervisión del proceso por un agente externo con el fin de que la población no lo asimile al gobierno local que usualmente lo promueve, asimismo debe existir, con anterioridad al inicio del proceso, un acuerdo de la corporación municipal para utilizar este mecanismo de participación (consenso sobre el procedimiento) y que el informe emitido (citizen report) por el consejo ciudadano o n.i.p. sea vinculante.

- planes estratégicos territoriales de ámbito municipal. son instrumentos que permiten definir de manera participada escenarios de futuro en la ciudad, a la vez que promueven, incentivan y articulan la participación de los diversos actores locales. por tanto, no es sólo una forma de visionar el futuro de la ciudad sino también una oportunidad de potenciar el dinamismo de la sociedad civil. su metodología supone articular mecanismos que permiten responder a tres preguntas clave "¿dónde estamos?, ¿dónde nos gustaría estar? v ¿por qué queremos estar en una situación determinada? " (brugué y jarque, 2002: 44 - 45). para ello se parte de un conjunto de técnicas (encuestas, entrevistas, llamadas telefónicas, jornadas o fóruns de debate abiertos a todos los ciudadanos, conferencias públicas, debates públicos, reuniones con entidades asociativas y empresariales, explotación de datos estadísticos, etc.) que permiten conocer la situación de partida (diagnóstico), complementándose con métodos destinados a la construcción y elección de escenarios futuros, y que finalmente explicitan los valores ciudadanos que están "detrás" de la opción elegida. para la adecuada gestión, se crean estructuras organizativas: consejo general, comisión plenaria, grupos de diagnóstico sectoriales, órganos directivos, oficina técnica de ejecución, etc., que permiten articular la diversidad de actores participantes (instituciones públicas a través del ayuntamiento, entidades cívicas, colegios profesionales, empresas, partidos políticos, sindicatos, universidades y personas a título individual).

- agrupaciones de desarrollo local integral o sectorial'. 7 agrupaciones de desarrollo local integral (ciudad o unidad administrativa inferior y municipios rurales) o sectorial (atendiendo a categorías poblacionales y/o colectivos en dificultad). las agrupaciones de desarrollo pueden adoptar o no fórmulas jurídicas (asociación, fundación, etc.) que les permitan asumir delegaciones de las administraciones representadas (desconcentración). es un mecanismo que permite reunir a los actores clave de un área geográfica y/o sector, vinculándolos en red a una estrategia común (programa de trabajo detallado, plan presupuestario, compromisos de financiación, asignación de responsabilidades, etc.) orientada al desarrollo innovador del territorio y de determinados colectivos en dificultad social. ejemplos prácticos se encuentran en las agrupaciones de desarrollo de los proyectos equ al o los grupos de acción local relacionados con la iniciativa leader +.

- asambleas territoriales o de distrito. (también denominados en ocasiones loros de distrito o barrio). son espacios abiertos (plenarios) a todas los ciudadanos mayores de 16 años y

representantes de las organizaciones y entidades sociales existentes en el distrito o barrio e inscritos en el registro de entidades municipal. en ellos se discuten, debaten y deciden cuestiones que afectan a dicha zona y que son trasladadas al gobierno municipal. pueden contar con un secretario, un moderador de debates y/o un asesor metodológico, bien propio del ayuntamiento o ajeno a éste. es un mecanismo habitualmente utilizado como primer eslabón del presupuesto participativo.

— reuniones vecinales y comunales. los líderes vecinales convocan reuniones en las diferentes micro realidades que contempla el distrito o barrio para establecer prioridades, detectar demandas, elegir delegados de representación del barrio, etc.

-consejos sectoriales o temáticos de participación. constituidos por aquellas entidades implicadas en la temática o sector de población y en la que pueden participar ciudadanos individualmente considerados elegidos por territorios, usualmente mediante las asambleas territoriales o bien por concurso público competitivo. estos consejos pueden estructurarse por áreas (social, sanidad, medio ambiente, educación, economía) o colectivos (mujer, mayor, menores, etc.), emitiendo informes de viabilidad en función de determinados criterios (técnicos, jurídicos, económicos, vías de financiación, impacto ambiental, grado de implicación con el resto de áreas temáticas, etc.).

-consejos vecinales. es el órgano de representación de los vecinos y de las organizaciones sociales existentes en un determinado distrito o zona geográfica delimitada administrativamente. sus miembros son propuestos por las organizaciones sociales de la zona o bien por un número determinado de firmas de vecinos de su barrio. son elegidos por sufragio universal y secreto, por todos los vecinos de la zona bajo la supervisión de la autoridad local. entre sus funciones están las de identificar necesidades, establecer prioridades, proponer alternativas de solución, organizar actividades de cogestión y realizar el seguimiento y control de los acuerdos adoptados, etc.

- plataforma ciudadana. mediante la utilización de la metodología de investigación-acción-participativa se realiza un trabajo de identificación de las personas, entidades y grupos interesados en colaborar y confeccionar la agenda de debates. esta plataforma se encuentra formada por representantes del ayuntamiento y de la sociedad civil local, siendo coordinado por un equipo ajeno (usualmente de la universidad) o bien desde la misma entidad local.

-talleres de prospectiva o de futuro de ciudad.. una de las innovaciones más interesantes en la participación ciudadana local es la del taller del futuro. es un mecanismo de solución de problemas y de trabajo grupal creativo, basado en el principio de máxima "tensión creativa", combinando métodos racionales-analíticos y emocionales-perceptivos. su objetivo es construir un conjunto de escenarios futuros de ciudad desde una visión global de la misma. participan concejales, técnicos municipales, agentes económicos, organizaciones sociales y ciudadanos no organizados. la metodología se estructura en torno a cuatro procesos: 1) mesa redonda inicial donde se debaten sobre visiones futuras

de la ciudad; 2) constitución de grupos donde se diseñan escenarios positivos y negativos de futuro y se seleccionan los temas clave; 3) foros temáticos donde se generan propuestas concretas (urbanismo, bienestar social, medio ambiente, etc.); y 4) sesión plenaria final donde se priorizan por votaciones las propuestas que se han generado desde los foros temáticos. estos talleres pueden ir precedidos de talleres territoriales por distrito cuyo objeto es valorar el impacto en el territorio concreto de las propuestas generadas en los talleres de ciudad y definir las prioridades específicas en cada barrio, con un proceso similar al anterior.

estos mecanismos no son excluyentes entre sí sino complementarios, siendo su interconexión lo que puede ofrecer aún mayores posibilidades a la participación que la suma de ellos. se comprueba que los nuevos mecanismos de participación tienden a prestar mayor atención a la deliberación, tanto desde la participación directa como desde la representativa.

su metodología debe adaptarse a los contextos y finalidades, existiendo tantas experiencias como realidades. por su parte, es fundamental que sea la población la que construya el mecanismo y la metodología de participación, entendida como proceso creativo y no como instrumento rígido y creado de manera ajena a sus destinatarios.

en cualquier caso, el proceso general de participación en el ámbito local se desarrolla en torno a la siguiente metodología:

- 1) propuesta, compromiso y clarificación de los promotores;
- 2) negociación de la propuesta entre y con los actores implicados y su revisión en su caso;
- 3) elaboración de un diagnóstico compartido;
- 4) generación de momentos expansivos -de audición- y de síntesis -de consensos- y
- 5) devolución de resultados.

es conveniente que las reglas de los mecanismos de participación sean claras, comprensibles, eficaces, permitan su desarrollo, prevean el máximo número de situaciones posible, regulen la entrada y salida de participantes y expliciten el procedimiento para cambiar la metodología prevista en su caso (rebollo, 2003).

el grado de implantación de los diferentes mecanismos es muy desigual. según la extensión y la profusión en municipios, los más extendidos son los consejos consultivos municipales en diferentes:

- áreas de interés competencial (servicios sociales, sanidad, etc.);
- colectivos (comisión municipal de la mujer, de la juventud, etc.);

- control de planes y proyectos (comisión de seguimiento del plan municipal de igualdad de oportunidades, etc.);

- gestión de servicios públicos por medio de asociaciones ciudadanas y - consulta ciudadana concreta (encuestas de opinión, recepción de quejas y sugerencias de los ciudadanos y/o usuarios de servicios, reuniones abiertas de audiencia pública ante situación de conflicto muy grave).

según las metodologías aplicadas, los distintos mecanismos adaptan sus metodologías a los contextos; y según la función asignada a la participación, se encuentra fundamentalmente orientada a la información y consulta (enfoque de planificación social), emergiendo la cogestión más en la dialéctica de la privatización de servicios, en muchas ocasiones sin recursos suficientes, que en la de participación en las políticas y los programas sociales.

en la realidad se comprueba que el sistema institucional local tiende a minusvalorar los mecanismos de participación directa y enfatiza el empleo del sistema de representación indirecta más tradicional, multiplicando niveles electivos y estructuras administrativas. los mecanismos institucionales de participación, en ocasiones, fragmentan la participación ciudadana a través de "infinitas" sectorializaciones que tienden a ocultar, ignorar y/o fragmentar determinadas realidades. los cauces de participación predominantes se abren a los grupos más organizados y mejor situados, encontrando dificultades de articular sus intereses y acceder a la arena de las decisiones públicas los grupos minoritarios, debido a su representación insuficiente o inadecuada en relación al sistema de participación ciudadana local establecido.

en este sentido, es necesario articular dos estrategias orientadas a garantizar una participación eficaz, por una parte, impulsando la creación de mecanismos de participación local más inclusivos, democráticos, horizontales y socializantes y, por otra, activando y representando los intereses de grupos minoritarios no representados y de afectados. en este último aspecto, el trabajador social no debe quedarse en el papel de "abogado planificador" sino también ejercer de educador y mediador para que estos ciudadanos adquieran poder y representación por sí mismos con el tiempo.

1.4. EL MUNICIPIO LIBRE COMO BASE DE LA DIVISION TERRITORIAL Y ORGANIZACIÓN POLITICA Y ADMINSTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO. EL PAPEL DEL FEDERALISMO EN EL MEXICO ACTUAL.

1.4.1. RESPONSABILIDADES MUNICIPALES EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE GUANAJUATO.

Resulta oportuno señalar el nuevo rol que juegan las autoridades municipales en la ordenación de "su territorio", se enfatiza este término ya que el Municipio en México es el único orden de gobierno, de los tres existentes, que goza de esa potestad, el Territorio en el país corresponde única y exclusivamente al Municipio; esta atribución conlleva a enormes responsabilidades de parte de esta forma de gobierno, la cual se compone de dos vertiente: El Ayuntamiento, como máximo órgano de gobierno y tomador de las decisiones torales del derrotero municipal; y La Administración, que es el conjunto de órganos o entes municipales que realizan el quehacer diario ordenado en la reglamentación correspondiente, en la búsqueda de soluciones claras, rápidas y acertadas para la satisfacción de los servicio públicos encomendados desde el marco constitucional.

El artículo 115 Constitucional mandata la obligatoriedad del Municipio en la prestación de la mayoría de los servicios básicos que la sociedad requiere para su desarrollo y plena capacidad de convivencia; destaca para los fines de esta tesis las señaladas en los incisos V y VII referentes, el primero, a las facultades de los Municipios en lo referente al uso, aprovechamiento y ordenación del territorio; actividades que hasta hace pocos años han ejercido las autoridades municipales en Guanajuato, toda vez, que era una tarea que desarrollaba el Gobierno Local; y la segunda, referida a los fenómenos de conurbación que son el dolor de cabeza de las autoridades municipales; ahora se intenta transformar el tema a través de la Metropolización. Tema que tocaremos en capítulos posteriores.

Es sin duda un tema de sumo interés para esta tesis ya que los cambios en los cuerpos jurídicos emanados del poder legislativo, han provocado que el Gobierno del Estado de Guanajuato, libere estas atribuciones en forma directa a los Municipios, sin embargo la práctica en los últimos meses ha demostrado la falta de capacidad técnica, jurídica y humana para solventar tales atribuciones y sin que los funcionarios municipales encuentren "pares" en el gobierno del Estado para "tropicalizar" la problemática y sus posibles soluciones.

1.4.2. FEDERALISMO Y MUNICIPIO

El fortalecimiento del Federalismo es, (o debiera ser) desde nuestra óptica, el punto de llegada de todos los esfuerzos descentralizadores y democratizadores. En este sentido, el municipio es el ente que debe de ser receptor de una gama de facultades que el

centralismo y el presidencialismo le han arrebatado. Hay razones suficientes para pensar que el Estado Mexicano tiene la voluntad política de iniciar el proceso mencionado, pues el riesgo de la ingobernabilidad está presente.

Para tener una mejor opinión respecto al Federalismo, es pertinente hacer algunas precisiones de ciertos conceptos que comúnmente se asocian a la discusión acerca del mismo

1) Presidencialismo y Centralismo.

Estos dos conceptos se han confundido durante más de setenta años, sin embargo son dos males diferentes: i) El presidencialismo es darle preponderancia al titular del poder Ejecutivo, por encima de los otros dos poderes, el Legislativo y el Judicial. Esta anomalía se ha perpetuado y consolidado a través de toda la historia posrevolucionaria en México; ii) El centralismo es concentrar excesivamente las facultades del poder central, disminuyendo el de las entidades federativas

En México, desde la fundación del partido en el poder fundamentalmente se ha fortalecido tanto el presidencialismo como el centralismo, debilitando al federalismo.

2) Federalismo y Presidencialismo.

Un verdadero Federalismo no puede ser presidencialista porque su esencia misma es la división de poderes: la división horizontal que es saludable porque evita que un poder se corrompa, atendiendo exclusivamente las funciones para las que fueron creados.

3) Federalismo y Centralismo.

El Federalismo no se completa con la división de poderes exclusivamente: se requiere de una redistribución de funciones entre los órdenes de gobierno (federación, estado y municipio) en lo que conocemos como la división vertical y de la que tanto se admiraba A. de Tocqueville en su "La Democracia en América". Como sabemos, la obra de Tocqueville como parte de la corriente de la teoría política de Locke y Montesquieu, es partidario de la preservación de la libertad mediante la configuración de un sistema de poderes para tal efecto. Pero también puso énfasis en la división vertical (y no sólo en la división horizontal), es decir, su preocupación más profunda fue la problemática de la centralización- descentralización del Estado.

Por lo anterior, Díaz Pérez-Duarte afirma que las funciones que desempeña la federación, deben de revisarse bajo el criterio de la subsidiariedad, es decir, que el ente superior, no haga lo que puede hacer el ente inferior.

Y a la pregunta de si debe el gobierno federal fortalecer sus estructuras políticas, administrativas y económicas para solucionar los problemas fundamentales de nuestras regiones y municipios, la respuesta es definitivamente no. Al contrario ese poder sin límites debe ser reducido y difundido en toda la estructura social.

El aspecto más relevante de la descentralización en México, ha sido que se ha incrementado la eficiencia administrativa federal con una mayor presencia en las entidades federativas y municipios o regiones, mejorándose, en cierta forma, los canales de comunicación en los dos sentidos para una mejor toma de decisiones. Pero desde el punto de vista político y por el manejo presidencial que hay de este mecanismo, es por lo que no puede ser una opción viable de democratización a nivel local, ni puede ser la alternativa para el desarrollo municipal que estamos planteando.

Con la descentralización hasta ahora puesta en marcha la federación ha incrementado su capacidad de intervención en las economías locales, pero de lo que se trata es de trasladar recursos a los estados y municipios para que tengan un manejo autónomo de

los mismos, como lo apuntamos líneas arriba. Otro aspecto más de esta descentralización "tradicional" es que ha incrementado los poderes federales por el incremento de sus burocracias (delegaciones, representantes, etc.) que han cumplido, entre otras, la función de verdaderos agentes de información para la federación.

El nuevo federalismo. Las nuevas relaciones intergubernamentales (RIG)

Estamos de acuerdo con Marcello Carmagnani en que el Federalismo Mexicano no es ni una copia del norteamericano, "ni un producto vernáculo": es un proceso interactivo en donde las propuestas que vienen de otros contextos, son reelaborados a la luz de las necesidades y realidades mexicanas.

Estamos empero, ante la presencia de una fractura entre realidad e instituciones y no ante un proceso de convergencia. El modelo doctrinario e institucional del Federalismo debe ser el resultado de un proceso que tendría que desarrollarse a partir de una reorganización de las ideas y de las instituciones preexistentes. En este sentido pensamos que es posible que para describir al Federalismo en su dimensión organizacional y administrativa, el término "relaciones intergubernamentales" (RIG) sea el más adecuado.

Deil S. Wright ha definido a las RIG como aquellas relaciones que al contrario del viejo concepto estadounidense de Federalismo, toman en cuenta las relaciones nacionales-estatales, estatales- locales, nacionales- locales, nacionales- estatales- locales, e ínter locales. Aspecto, que dicho sea de paso no ha sido ignorado por nuestra legislación ni por la de E. U. sólo que se ha tendido a subrayar las relaciones entre el gobierno federal y los estados. Con las relaciones intergubernamentales, según Wright, se entienden todas las permutaciones y combinaciones de las relaciones entre la totalidad de las unidades de gobierno.

El Federalismo mexicano, por sus semejanzas con el de los Estados Unidos, requiere de la aplicación de esta reflexión pues las relaciones entre los niveles de gobierno parece reducirse a una relación jerárquica, de mando superior (federación) hacia mandos inferiores (estados y municipios). Y podríamos agregar que esta misma problemática se reproduce en las relaciones entre estados y municipios.

Las relaciones intergubernamentales en México, se dan en un marco de excesivo conflicto. El PRONASOL por ejemplo, ha dado motivo para una lucha encarnizada por el ejercicio de su presupuesto, entre funcionarios designados por el gobierno federal, y funcionarios locales.

Consecuencia de este conflicto intergubernamental, se advierten en el Federalismo mexicano como en el estadounidense, una serie de actitudes por parte de los funcionarios acerca del sistema federal, mismas que se derivan de la forma como perciben los funcionarios las perspectivas y posición de cada uno de ellos. Así, los funcionarios federales de las diferentes secretarías de Estado consideran sus puntos de vista como los más extensivos y multifacéticos y ven a los niveles estatales y municipales como "pipsqueak mayors" o "fly by night city managers". Esta es según el esquema tomado de Deil Wrigt, la visión de la pirámide invertida.

A su vez, los funcionarios estatales conciben a los demás niveles bajo la forma de un "rombo", es decir se auto conciben como los más aptos para conocer los problemas del nivel estatal y ven a los funcionarios federales con una perspectiva restringida y poco adecuada, y la de los funcionarios municipales como particulares y limitadas.

La forma de un "reloj de arena", (que observa el citado autor para el caso norteamericano, y desde nuestro punto de vista válido para el caso mexicano) se advierte en la perspectiva de los funcionarios municipales los cuales comparten muchos puntos de vista con el nivel federal, no siendo así con el nivel estatal que los limita y ahoga. Los estados tienen la función de canalizar los recursos hacia el nivel municipal, sin embargo, se convierten en verdaderos "cuellos de botella" y en camisas de fuerza que impiden el desarrollo municipal. Hay que advertir que al dejarles a los estados de la federación una amplia discrecionalidad para interpretar y darle "operatividad" al Artículo 115 Constitucional, se cometen las peores arbitrariedades en la administración de recursos a los municipios.

La idea de las RIG sirve desde nuestro punto de vista para una mejor comprensión de los aspectos contemporáneos de nuestro sistema político y para darle una mayor dimensión al concepto del Federalismo, o como afirma Wrigt, con las RIG como lente conceptual, podemos observar, clasificar y acumular conocimientos acerca de los cambios sociopolíticos recientes.

El Federalismo consiste en la división de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial y de funciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno, dentro de un Estado-nación. En el Estado Mexicano las divisiones territoriales son los estados y municipios que cuentan con poderes de "jure" pero no de hecho para mantener su autonomía e identidad.

Nuestro Federalismo en realidad ha sido pervertido por los excesos presidencialistas como algunos otros aspectos de la vida nacional. Cuando hemos tenido vestigios de

Federalismo, éste ha sido limitado y sesgado a favorecer el centralismo, a caciques regionales o a grupos sociales privilegiados, que en las comunidades locales usufructúan el poder y las riquezas desafiando incluso al poder central.

La justificación clásica del Federalismo vigente todavía, es la existencia de una complejidad territorial dentro del Estado-nación, integrada por etnias, grupos religiosos, etc. No existe por lo tanto, homogeneidad, y cada uno de estos grupos de interés desea defender su cultura e identidad, al igual que sus estilos de vida y costumbres. Esto último se convierte en su base legitimadora.

Precisamente por ésta heterogeneidad, los gobiernos municipales deben reflejar los intereses de sus comunidades, pero deben hacerlo mediante una gestión con participación de la sociedad y con una mayor eficiencia administrativa.

El Federalismo mexicano como, lo afirma Córdova, ha tenido poca vigencia real en los hechos, y no es sino hasta últimas fechas, que cediendo a presiones políticas y de distinta naturaleza, vuelve a la discusión por parte de muchos estudiosos, tanto partidarios del régimen como de la oposición, como lo demuestra el Foro Senatorial

sobre Federalismo llevado a cabo recientemente en nuestro país, cuyos objetivos son plantear medidas para terminar con el agobio, la influencia pesada y no democrática del centro hacia las provincias, las decisiones centralistas y el inequitativo e injusto trato de la federación frente a los estados y municipios. Pero si el federalismo exige la distribución de facultades, entonces los gobiernos estatales y municipales incrementarían su capacidad política. De esta forma, no es difícil concluir que el juego político sería más incierto para el partido en el poder, como de hecho ya lo es. El gobierno federal, en lugar de imponer su voluntad sobre los gobiernos estatales y municipales, tendrían que negociar con ellos, lo cual significaría que quizá el presidente de la república podría surgir de entre los gobernadores y no de entre los Secretarios de Estado a voluntad del presidente saliente, y se incrementarían las posibilidades de más gobiernos de oposición en general, en todo el territorio nacional.

4. La descentralización del poder del estado

Convenimos entonces que el Federalismo mexicano debe, en las actuales circunstancias corregir sus desvíos y dejar que como lo consagra el Artículo 115 Constitucional, nuestras entidades federativas y municipios se desarrollen como instituciones autónomas y como asientos de la soberanía popular. Los poderes locales deben recobrar su autonomía política. No es suficiente con la independencia económica. El Estado debe empezar a descentralizarse, es decir, a diluirse el poder presidencial autoritario en una difusión de facultades que redistribuyan la capacidad de toma de decisiones en los niveles de gobierno inferiores.

Los acontecimientos de Chiapas nos revelan que los grandes problemas que padecen nuestros gobiernos locales y municipales no se resuelven con más recursos económicos

únicamente, sino con la descentralización política. Los estados y municipios necesitan libertad política y esto significa concebirse como unidades ciudadanas y autónomas para gobernarse. El Federalismo debe concebirse como autogobierno.

Nos parece que podría darse el proceso de descentralización política porque a diferencia con el pasado, existe hoy una sociedad moderna con un pueblo urbano informado y en cierta medida educado y capaz de transitar hacia un estado de convivencia y pluralidad democrática, una sociedad que ya no está dispuesta a dejarse gobernar con los instrumentos del autoritarismo de las décadas pasadas.

Nuestros partidos políticos coinciden en que la vía democrática constituirá la condición "sine qua non" para solucionar los más diversos problemas que aquejan a la sociedad mexicana. Por eso, se requiere de una descentralización del Estado que asegure la participación democrática en la implementación en las políticas económicas y sociales de la localidad, independientemente de la cuestión electoral. El Federalismo como una forma de unidad nacional en la diversidad, resulta indispensable para el proceso de descentralización y para la unidad de la nación. Y no basta con reconocer a los gobiernos locales sino que se deben tomar en cuenta a las comunidades sociales, es decir, a las etnias que hoy reclaman autogobernarse de acuerdo con sus tradiciones y costumbres. Este es el Federalismo que México requiere.

CAPITULO SEGUNDO

SITUACION DE LOS FRACCIONAMIENTOS EN GUANAJUATO. CONCLUSION DE LA TAREA DEL GOBIERNO LOCAL Y LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES A LOS MUNICIPIOS. CASO CONCRETO EN LOS MUNICIPIOS DE LEON, IRAPUATO Y CELAYA. PANORAMA ACTUAL EN LA RECTORIA DEL DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN GUANAJUATO

INTRODUCCIÓN:

Este capítulo es la motivación primaria para la elección del tema en la presente tesis, desde la perspectiva gubernamental, la práctica del desarrollo urbano ha sido modificada sustancialmente en el Gobierno del estado de Guanajuato; a diferencia de la mayoría de las entidades locales del país, Esta Entidad no cuenta con figuras administrativas estructuradas en el ámbito de la administración pública centralizada que se responsabilicen con el tema del desarrollo urbano del Estado, el último eslabón de esta responsabilidad se encontraba en la Secretaría de Desarrollo Humano y Social con la Dirección de Fraccionamientos y Administración del Desarrollo Urbano, hoy extinguida por

ley. No se avizora la intención de fortalecer al Ejecutivo con áreas afines que le permitan el manejo directo de estos asuntos, hoy se pretende que sean únicamente los Municipios los responsables del tema, sin embargo; la falta de capacidad técnica y humana, sin dejar de lado la inexistencia de marcos reglamentarios adecuados a la materia, hacen que el tema sea manejado por el orden municipal desordenadamente.

Existe dentro de la esfera administrativa desconcentrada del Gobierno del Estado de Guanajuato la figura del Instituto de Planeación para el Estado de Guanajuato (IPLANEG), quien por disposición ejecutiva asume esta tarea, considerando este tesista que el tema va más allá de un organismo público desconcentrado, que además su función no debería ser operativa, sino únicamente de investigación y análisis.

2.1. PRIMEROS FRACCIONAMIENTOS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. DATO HISTORICO.

En la revisión del material histórico con que cuenta la dirección de fraccionamientos y administración del desarrollo urbano del Estado de Guanajuato se revisaron los expedientes más antiguos con que se cuenta, así podemos mencionar que los primeros trámites, como tales, de un fraccionamiento en el Estado de Guanajuato data de 1959; existieron anterior a esta fecha acciones aisladas de diversas autorizaciones como traslados de dominio o simples autorizaciones, sin localizar evidencia física de la documentación, solo la referencia en bases de datos.

Así es como en Guanajuato comenzó a sentarse el precedente de las autorizaciones de fraccionamientos:

Fraccionamiento: Arcos de san Miguel

Propiedad: CC. Higinio Maycotte del Río, y Gloria del Río de Maycotte.

 Antes de (Constructora e Inmobiliaria de México)

Ubicación: San Miguel de Allende, Gto.

Expediente: (03)-01-F/59

Mediante oficio No. 75 de fecha 28 de enero de 1959, el municipio de San Miguel de Allende autorizó el proyecto de lotificación. Una vez que se cubrió el pago a la tesorería

del estado por concepto de supervisión de obras del Fraccionamiento, la entonces Dirección General de Obras Públicas del Estado certificó el plano de lotificación.

Mediante oficio No. 002510 de fecha 25 de febrero de 1972, la entonces Tesorería del Estado autorizó las traslaciones de dominio de la primera sección del Fraccionamiento de referencia.

Superficie autorizada: 50,861.00 M2.

Número de lotes: 36

Mediante oficio DFADU/284/2012 de fecha 26 de abril de 2012 y a petición de los propietarios, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado, autorizó modificación de traza al Fraccionamiento.

Fraccionamiento: San Francisco o el Mirador

Propiedad: Francisco Javier Sánchez cano

Ubicación: San Miguel de Allende, Gto.

Expediente: (03)-38-F/69

Mediante oficio No 13 de fecha 11 de abril de 1969, la dirección General de Obras Públicas del Estado autorizó el fraccionamiento de referencia.

Mediante resolución Gubernamental de fecha 12 de abril de 1971, el Ejecutivo del Estado autorizó la venta de los lotes que integran el Fraccionamiento.

Superficie autorizada: 5,000.00 M2

Lotes autorizados: 4

Fraccionamiento: Villa del Paraíso

Propiedad: CC. Alicia Ana Ma. González de López y Enedina Camberos
Viuda de González

Ubicación: Celaya, Gto.

Expediente: (07)-132-F/77

Mediante oficio No. 805 de fecha 18 de noviembre de 1977, la entonces Comisión Estatal de Planificación del Estado, autorizó la traza del Fraccionamiento de referencia.

Mediante oficio No. 58 de fecha 29 de enero de 1982 la entonces Comisión Estatal de Planificación del Estado, autorizó la licencia para la ejecución de las obras de urbanización.

Mediante resolución de fecha 10 de octubre de 1978, se autorizó el permiso para la venta de los lotes que integran la Primera Sección.

Superficie autorizada: 26,949.74 M2.

Lotes autorizados: 9

Se tiene registrado en listado la licencia de obra para la segunda sección en fecha, 29 de enero de 1982 y el permiso de venta el 23 de noviembre de 1982, estos dos documentos u autorización no existen físicamente en expediente.

Fraccionamiento: Zona de Oro

Propiedad: empresa mercantil "Dibsa, S.A. de C.V.

Ubicación: Celaya, Gto.

Expediente: (07)-140-F/79

Mediante oficio No. 090 de fecha 27 de febrero de 1981, la entonces Comisión Estatal de Planificación autorizó la traza al Fraccionamiento.

Mediante oficio No. 262 de fecha 28 de abril de 1981, la entonces Comisión Estatal de Planificación otorgó la licencia de obra.

Mediante resolución gubernamental de fecha 09 de noviembre de 1981, el Ejecutivo del Estado autorizó la venta para los lotes que integran el Fraccionamiento.

Superficie autorizada: 115,837.50 M2.

Lotes autorizados: 664

Fraccionamiento: San Marcos

Propiedad: Inmobiliaria constructora VAL, S.A.

Ubicación: Irapuato, Gto.

Expediente: (17) – 121-F/68

Mediante oficio No. 289 de fecha 20 de agosto de 1968, la Dirección General de Obras Publicas, autorizó el fraccionamiento en referencia.

Superficie autorizada: 15,262.08 M2.

Lotes autorizados: 107

Fraccionamiento: Casa Blanca

Propiedad: Magdalena y Gilberto Alvarado

Ubicación: Leon, Gto.

Expediente: (20) – 32-F/62

Mediante oficio No. S/N. de fecha 12 de noviembre de 1971, la dirección General de Obras Públicas del Gobierno del Estado, autorizó el plano de lotificación para efectos de regularización.

Mediante Resolución Gubernamental de fecha 10 de octubre de 1977, el Ejecutivo del Estado autorizó las traslaciones de dominio para la compra venta de los lotes que integran el fraccionamiento.

Superficie autorizada: 91,839.35 M2

Lotes autorizados: 547

Fraccionamiento: San Javier

Propiedad: Alicia Orozco de Gómez y Antonia Aguilar de Boullosa

Ubicación: Guanajuato, Gto.

Expediente: (15) – 93-F/68

Cuenta con permiso de venta, otorgado por el Ejecutivo del Estado con fecha 11 de junio de 1969.

Autorización para urbanización y desarrollo según oficio No. 80 de fecha 12 de mayo de 1972.

Mediante oficio No. S/N. de fecha 14 de marzo de 1969, la dirección General de Obras Públicas del Estado autorizó la licencia de obra.

Mediante oficio No. 012224 de fecha 6 de septiembre de 1972, la Tesorería General del Estado autorizó la traslación de dominio a los lotes que comprenden la primera sección del Fraccionamiento.

Superficie autorizada: 22,987.35 M2.

Lotes autorizados: 85

Mediante oficio No. 5584 de fecha 23 de julio de 1984, la Secretaría de Finanzas del Estado autorizó la traslación de dominio para los lotes que comprenden la segunda Sección del Fraccionamiento.

Superficie autorizada: 44,655.65 M2.

Lotes autorizados: 95

Fraccionamiento: Villas del Sol

Propiedad: Instituto Renovación

Ubicación: Cortazar, Gto.

Expediente: (11) -38-F/78

PRIMERA SECCIÓN.

Mediante oficio No. 114 de fecha 20 de abril de 1976, la entonces Comisión de Planificación del Estado aprobó la traza al proyecto de lotificación.

Mediante oficio No. 207 de fecha 30 de agosto de 1976, la Comisión de Planificación del Estado, autorizó la licencia de obra para primera sección.

Mediante resolución de fecha 4 de agosto de 1977, la entonces Comisión de Planificación del Estado, autorizó la venta a los lotes que comprenden la Primera Sección del Fraccionamiento.

Superficie autorizada: 44,643.55 M2.

Lotes autorizados: 160

SEGUNDA SECCIÓN

Mediante oficio No. 277 de fecha 05 de junio de 1978, la entonces Comisión de Planificación del Estado, autorizó la licencia de obra.

Mediante Resolución Gubernamental de fecha 15 de agosto de 1977, el Ejecutivo del Estado autorizó la compra venta de los lotes que integran el fraccionamiento.

Mediante oficio No. 16898 de fecha 8 de agosto de 1979, la entonces Tesorería del Estado autorizó la traslación de dominio para los lotes que integran la segunda sección del Fraccionamiento.

Superficie autorizada: 78,651.71

Lotes autorizados: 353

Fraccionamiento: Las Torres
Propiedad: C. Alicia Flores Mancera de León
Ubicación: Cortazar, Gto.
Expediente: (11) -18-F/72

Mediante oficio No. 252 de fecha 11 de octubre de 1976, la entonces Comisión de Planificación del Estado, autorizó la traza al fraccionamiento.

Mediante oficio No. 19 de fecha 05 de enero de 1978, la entonces Comisión de Planificación del Estado autorizó la licencia de obra.

Mediante Resolución Gubernamental de fecha 16 de noviembre de 1978, el Poder Ejecutivo del Estado autorizo la venta de los lotes que integran el fraccionamiento.

Superficie autorizada: 104,688.44 M2.

Lotes autorizados: 247

Fraccionamiento: Cd. De los Olivos (Primera Sección)
Propiedad: Fraccionadora del Bajío, S.A. de C.V.
Ubicación: Irapuato, Gto.
Expediente: (17) -89-F/68

Mediante oficio No. 903 de fecha 5 de noviembre de 1970, el Lic. Fernando Gutiérrez Ortega, comunica al jefe de caja el cobro de \$ 500.00 quinientos pesos, por derechos de supervisión del fraccionamiento.

Mediante oficio No. 652 de fecha 19 de abril de 1977, la entonces Tesorería General del Estado, autorizó el traslado de dominio, al lote No. 64 de la sección "A" con superficie de 900.00 M2.

Mediante oficio No. 511 de fecha 21 de junio de 1983, la Comisión Estatal de Planificación, comunica a la dirección de Impuestos a la Propiedad Raíz, que en reunión celebrada por la Comisión Estatal de Planificación con fecha 9 de septiembre de 1982, se acordó la regularización de la Primera Sección del Fraccionamiento.

Mediante oficio No. 935 de fecha 16 de octubre de 1984, la Comisión Estatal de Planificación, recomienda al Secretario de Finanzas del Estado, se levante la suspensión de traslados de dominio a los lotes que integran la Primera Sección del Fraccionamiento.

Mediante oficio No. 103 de fecha 01 de febrero de 1985, la entonces Comisión estatal de Planificación del Estado, comunica al C. Ing. Enrique Díaz Infante Larios, Director de

Impuestos a la Propiedad Raíz, de la Secretaría de Finanzas, el monto de obra faltante, al mismo tiempo hace de su conocimiento que por antecedentes del expediente, que para el año de 1969 la sección ya se encontraba urbanizada, según oficio No. 4765 de fecha 28 de junio de 1969.

Mediante oficio No. 02433 de fecha 19 de febrero de 1985, la Secretaría de Finanzas autorizó la traslación de dominio a los lotes que integran la primera sección del fraccionamiento.

Mediante oficio No. 550 de fecha 04 de junio de 1992, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado, comunica a la empresa Fraccionadora del Bajío, S.A. de C.V., que es improcedente la recepción del fraccionamiento, por no estar ejecutadas las obras de urbanización en su totalidad y existir obras en mal estado.

Superficie autorizada Primera sección: 67,787.50 M2.

Lotes autorizados primera sección: 220

Este ejercicio nos permite descubrir la evolución del tema en estudio, al paso del tiempo, los ordenamientos jurídicos se han perfeccionado, sin encontrar aún la materia exacta para dar alcance al desarrollo territorial basado en la sustentabilidad y la rentabilidad del suelo en la entidad.

Los instrumentos jurídicos y técnicos han cambiado considerablemente en busca de este equilibrio mencionado en el párrafo anterior; mas adelante mencionare las diversas leyes aplicables a la materia con que ha contado el Estado de Guanajuato.

2.2.1. PROGRAMA DE RECEPCION DE FRACCIONAMIENTOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO CON EL MUNICIPIO DE LEON, GUANAJUATO.

A TRAVES DE UN CONVENIO DE COLABORACION PARA LOGRAR SU MUNICIPALIZACION

2.2.2. PROBLEMÁTICA.

En la mayoría de los expedientes que aún se encuentran en la SEDESHU, falta la protocolización del acta de entrega- recepción, mediante la cual, el municipio en que se

encuentre el fraccionamiento, se haga cargo del mantenimiento y conservación de las obras de urbanización y de la prestación de los servicios. Una vez elaborado este documento, se procede a archivar definitivamente el expediente, como asunto concluido.

Las causas por las que no se ha realizado este trámite son muy variadas, pero derivado de la antigüedad en que se emitió el permiso de venta de la mayoría de los fraccionamientos que se encuentran en esta situación, se pueden enumerar las siguientes:

- 1.- Ha fallecido el propietario.
- 2.- Se ha disuelto o no se localiza a la persona moral propietaria.
- 3.- En el momento en que se otorgó el permiso de venta o la traslación de dominio correspondiente, no era obligatorio realizar este trámite.
- 4.- No se otorgó garantía para la conclusión o el mantenimiento de las obras de urbanización.
- 5.- Para el caso de que exista una garantía para la conclusión o el mantenimiento de las obras de urbanización, la misma ya no es ejecutable, por el transcurso del tiempo.
- 6.-Se realizaron supervisiones y por pequeños detalles de construcción, no se firmó el acta correspondiente.

Esta situación afecta a la administración pública en sus tres órdenes de gobierno, pero sobre todo a los habitantes de esos fraccionamientos, ya que en el mejor de los casos, el Municipio presta los servicios públicos y da mantenimiento, e incluso a concluido o rehabilitado obra de urbanización. De forma indebida, ya que como se ha señalado, la obligación prestar los servicios, mantener, conservar las obras de urbanización es de los propietarios del fraccionamiento, hasta en tanto no se haga la entrega correspondiente al Municipio.

La mayor problemática social se presenta en la mayoría de los casos del presente estudio ya que al no estar debidamente recepcionado el fraccionamiento, el municipio no presta los servicios, o los presta de forma deficiente, y la obra de urbanización, si algún día se concluyó, se encuentra deteriorada, en mal estado o ya no existe, por el propio uso.

Ante tales circunstancias, generalmente los colonos o representantes del comité de colonos, acuden ante las instancias municipales o estatales a solicitar la prestación de los servicios y el mantenimiento de las obras de urbanización. Y como es de esperar, el Municipio y el Estado argumentan que esas obligaciones le corresponden al fraccionador. Pero el mismo, como ya se mencionó en la mayoría de las veces ya no existe física o moralmente, por lo que es materialmente imposible obligarlo a que cumpla con sus obligaciones.

Existen programas en los tres órdenes de gobierno para realizar o mantener las obras de urbanización, pero para poder acceder a ellos, es necesario que los fraccionamientos se encuentren municipalizados. Por lo que al no existir este documento, se ven frustradas las posibilidades de proporcionar mejores condiciones de vida a los ciudadanos que de forma lícita adquirieron un patrimonio, el cual por causas totalmente ajenas a ellos, y por la falta de elaboración de un trámite administrativo, ven mermadas sus condiciones de vida, ya que se traduce en que en su fraccionamiento no se cuente con alumbrado público, no se cuente con el servicio de limpia y recolección de basura, que derivado de las condiciones de las obras de urbanización, no circule el transporte público, tengan que caminar o circular por calles no pavimentadas, e.t.c.

2.2.3. OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE MUNICIPALIZACION.

Los objetivos planteados en el programa de municipalización, fueron los siguientes:

I.- Obtener la municipalización de aquellos fraccionamientos en que sea jurídicamente imposible, obligar al propietario a que proporcione los servicios públicos, mantenga y conserve las vías públicas.

II.- Proporcionar a los habitantes de esos fraccionamientos, mejores condiciones de vida, mediante la prestación de los servicios públicos.

III.- Generar la participación de los vecinos en este procedimiento, a efecto de generar compromiso y capital social.

IV.- Generar coordinación entre la administración pública municipal y los habitantes, para obtener recursos de los diversos programas de los tres órdenes de gobierno para la construcción o rehabilitación de la obra pública.

2.2.4. ESTRATEGIA DE LA DIRECCION DE FRACCIONAMIENTOS Y ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. ORGANO ADSCRITO A LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO.

Al detectar el universo de trámites en el Estado que se encuentran en esa circunstancia, la Dirección de Fraccionamientos diseñó esta medida jurídico administrativa, con la firme intención de potenciarla en cada Municipio con esta problemática siguiendo la estructura de una Política Pública ya que de esta forma se logrará solucionar la parte medular de la imposibilidad en la que se encuentra el Municipio y a la vez el Estado, generador del acto jurídico- administrativo, para brindar atención a los desarrollos que cuentan con las obras de urbanización en inadecuadas condiciones de uso y no se les prestan los servicios públicos. Cabe la aclaración que varios municipios, quizá desconociendo la norma para la

aplicación de recursos públicos, han realizado o rehabilitado obra de urbanización, con el riesgo de responsabilidad que esto representa.

También existen casos que los propios comités de colonos, solicitan la implementación de programas gubernamentales para que los fraccionamientos que habitan, se encuentran en adecuadas condiciones de uso, viéndose imposibilitados los diversos órdenes de gobierno para dar trámite a tales solicitudes, en virtud de que la Ley de la materia señala que en tanto no se haga la citada entrega- recepción del fraccionamiento, el obligado a prestar servicios y dar mantenimiento al mismo es el fraccionador.

Ante tal panorama y una vez analizada la problemática, se buscó algún tipo de experiencia de similar en otra Entidad en la república mexicana, más sin embargo, no se encontró ningún procedimiento para abatir este rezago en materia de fraccionamientos. Lo que sí detectó fue que varios Estados cuentan con la misma problemática, pero se ataca el problema por la presión de los propios habitantes o de la autoridad de forma individual en cada fraccionamiento.

Al no encontrar ningún marco de referencia, se estudió un esquema totalmente nuevo para afrontar el rezago existente, por lo que se concibió esta posibilidad de implementar una política pública que solucionara este fenómeno.

Derivado de que el municipio de León, es el que tiene más expedientes radicados en la Dirección de Fraccionamientos y Administración del Desarrollo Urbano, se busco en primer término, tratar de resolver la problemática que se tiene con ese municipio, ya que si se lograba estructurar adecuadamente una estrategia en coordinación con las autoridades del municipio, se abatiría en gran parte el rezago que se tiene en la Dirección, respecto a la municipalización de fraccionamientos.

Desde el año 2008, se tuvo acercamiento con las autoridades correspondientes del citado municipio, llevando a cabo varias reuniones al respecto y se logró la elaboración de algunas actas de entrega- recepción, pero sin que tuvieran el impacto deseado por la Dirección de Fraccionamientos y Administración del Desarrollo Urbano, ya que en lo que llevaba de esta administración estatal hasta el mes de julio del 2009, se habían elaborado 25 actas de entrega- recepción, correspondientes sólo a 10 fraccionamientos. Además de que al hacer una revisión exhaustiva al listado de los fraccionamientos pendientes de municipalizar, se detectó que había un gran número de fraccionamientos que además de encontrarse en muy buen estado de conservación, eran incluso emblemáticos de ese municipio, como por ejemplo Jardines del Moral, Arbide, Andrade, León, Moderno, Insurgentes, La Martinica, Las Bugambilias, Lomas del Campestre, Las Américas, Cementos, Hidalgo, Jhon F. Kennedy, entre otras Las cuales son funcionales a la fecha, y se prestan la totalidad de los servicios públicos, por lo que de facto se han recibido por el municipio, pero sin contar el acta respectiva.

Fue hasta el mes de noviembre de 2009, que se proyectó la elaboración de un “Programa de Recepción de Fraccionamientos”, y se comentó con el entonces Director de Fraccionamientos del Municipio, mismo que coincidió con la necesidad de trabajar simultáneamente entre ambos órdenes de gobierno. Para lo cual, se consideró indispensable que se trabajara en mesas de diálogo, para darle forma a este Programa, debiendo participar por parte del Gobierno del Estado, la Dirección de Fraccionamientos y Administración del Desarrollo Urbano, y por parte del Municipio de León, Guanajuato, la Dirección General de Desarrollo Urbano, la Dirección de Desarrollo Social, el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, la Coordinación de Proyectos Especiales, el Instituto Municipal de la Vivienda y la Comisión Federal de Electricidad.

Una vez acordada la celebración del convenio de colaboración para la recepción de los fraccionamientos tramitados antes del 1º de enero de 1997, con el Gobierno del Estado, se comenzó a trabajar conjuntamente en el listado de fraccionamientos a incluir en un primer bloque, sugiriendo por parte de la Dirección de Fraccionamientos y Administración del Desarrollo Urbano, en primera instancia, los siguientes fraccionamientos:

John F. Kennedy.

Las Trojes.

Conjunto Industrial Delta.

Portales de San Sebastián.

Santa Rosa de Lima.

León Moderno.

Loma de la Piscina.

Residencial San Isidro.

La Cañada.

Jardines de Jerez, Primera Sección.

Jardines de Jerez, Segunda Sección.

Residencial del Moral I.

Residencial del Moral II.

Prado Hermoso, Primera Sección.

Prado Hermoso, Segunda Sección.

Pamplona.

Real del Bosque II, Primera Sección.

Real del Bosque II, Segunda Sección.

Jardines de la Providencia, Primera Sección.

Jardines de la Providencia, Segunda Sección.

Jardines de la Providencia, Tercera Sección.

Jardines de la Providencia II.

Jardines del Campestre, Primera Sección.

Jardines del Campestre, Segunda Sección.

Jardines del Campestre, Tercera Sección.

Misión de San José.

Bosques del Valle, Primera Sección.

Bosques del Valle, Segunda Sección.

Lagos del Campestre, Primera Sección.

Lagos del Campestre, Segunda Sección, Primera Etapa.

Lagos del Campestre, Segunda Sección, Segunda Etapa.

Lagos del Campestre, Segunda Sección, Tercera Etapa.

Lagos del Campestre, Segunda Sección, Cuarta Etapa.

Lagos del Campestre, Tercera Sección, Primera Etapa.

Lagos del Campestre, Tercera Sección, Segunda Etapa.

La Puerta de Hierro.

Villas de Santa Julia, Primera Sección.

Villas de Santa Julia, Segunda Sección.

Villas de Santa Julia, Tercera Sección.

Villas de Santa Julia, Cuarta Sección.

Villas Mariana.

Jardines del Bosque.

Sin embargo, en Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de León, Guanajuato, de fecha 11 de noviembre del año 2010, en la cual se acuerda que se gestione la celebración de un convenio con el Gobierno de Estado de Guanajuato, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, se anexa una lista con los siguientes fraccionamientos:

Valle del Campestre Sección 3, Villa Residencial de Arbide.
Paseos del Maurel Sección 1,2,3, 4

Terranova.

Jardines de Jerez Sección 2.
Punto Verde.
Rinconada del Sur.

La Capilla.
Granada.

Las Mandarinas Sección 1.
Las Mandarinas.
Chula Vista.

Rinconada del Sur mz. 6,8,9 y 10 Rinconada del Sur Sección 2.
Presidentes de México. Benito Juárez.
Valle del Sol.

Eyupol.

San José del Consuelo
Ampliación Panorama.

Lomas de Echeveste.

Los Laureles. El Rosario Sección I.

Haciendas del Rosario Sección 1.

El Rosario Sección 2.

Haciendas del Rosario Sección 2.

Haciendas del Rosario Sección 3 Etapa 1.

Haciendas del Rosario Sección Villas Sección 3 Etapa 2.

Haciendas el Rosario Sección 3 Etapa 2.

Haciendas el Rosario Sección 3 Etapa 3.

San Manuel.

Azteca

Las Águilas.

Eyupac (San Felipe d Jesús)

Los Limones.
 Jardines de San Miguel
 Residencial del Moral Sección I.
 Residencial del Moral Sección II. Valle de León (sección vivero)
 Industrial del Isidro Norte.
 Residencial San Isidro II.
 Ampliación León I.
 Jol- Gua-Ver Sección I.
 Jol- Gua - Ver Sección I Etapa 2.
 Jol- Gua Ver Sección 2.
 Jol-Gua-Ver Sección 3.
 Prado Hermoso Sección 1.
 Prado Hermoso Sección 2.
 Prado Hermoso Sección 3 etapa 3.
 Prado Hermoso Sección 3 etapa 4.
 Prado Hermoso Sección 3 etapa 1.
 Rinconada de San Pedro.
 Residencial Villas de San Isidro. Pro-Vivienda Obrera.
 Unión Comunitaria de León. Villa Verde.
 San Isidro I Etapa 3.

San Miguel de Rentaría.
 Real Providencia Sección I.
 Real Providencia.
 Real del Bosque.
 Real San José Sección 2.
 Real San José Manzana 9 Sección 2.
 Valle Alborada.
 Villa de las Flores. Sección 2. Las Quintas.
 Real Providencia II.
 Real del Bosque II Sección I.
 Real del Bosque II Sección 2.
 León II. Sección I.
 León II Sección 2.
 León II lote 14 al 17 mz 141 y lote 15 al 18.
 Jardines de Providencia II.
 Residencial San Pedro Sección I.
 San Pedro Plus
 Vibar II Sección 3,4, y 5.
 Hacienda Las Mandarinas Secc. 1. Hacienda Las Mandarinas Secc. 2.
 Valle del Moral Sección 3.
 Misión de San José Sección 1. Misión de San José Sección 2.
 Rincón de Bugambillas. La Moreña Secc. Huejutla Etapa 2.

La Moreña Secc. Huejutla Etapa 3.

La Moreña Secc. Huejutla Etapa 4.

La Moreña Secc. Huejutla Etapa 5. Parque La Noria Sección I Etapa 1.

Parque La Noria Sección I Etapa 2.
Parque La Noria manzana A y D Sección I Etapa 3.
Parque La Noria Sección I Etapa 4.
Parque La Noria lote 49 al 55 manzana D Sección I Etapa 5.
Parque La Noria Sección I Etapa 6.
Parque La Noria manzana 14 D y C Sección I Etapa 3.
Parque La Noria lotes 26,39,40 Sección I Etapa 4.
Parque La Noria manzana C Sección 2.
Parque La Noria manzana B Sección 2 Etapa 3.
Villas de Santa Julia Sección Diamante Etapa 1. Villas de Santa Julia Sección Rubí Etapa 1.
Villas de Santa Julia Sección Rubí Etapa 2. Villas de Santa Julia Sección Diamante Etapa 2.
Villas de Santa Julia Sección Rubí Etapa 3. Villas de Santa Julia Sección Rubí Etapa 4.
Villas Marianas Sección 1. Villas Marianas Sección 2.
La Puerta de Hierro.
Bosques del Valle Sección I.
Bosques del Valle Sección 2.

Aunados a los fraccionamientos citados, en el convenio de colaboración, para la municipalización de fraccionamientos tramitados antes del 1° de enero de 1997, se añadieron los siguientes:

Acrópolis.

Arbide. América Sección Las Palmas.
Las Américas Sección I.

Andrade.

León Moderno.

Buena Vista. Casa Blanca. (Primer fraccionamiento en León 1962)

Cementos.

Comercial Los Paraísos. Michoacán.

Villas del Campestre Sección 2.

Ciudad Aurora Sección I.

Ciudad Aurora Sección 2. Valle de León.

Ciudad Aurora Sección Granjas.

Colonia Oriental Anaya. La Piscina Sección C.T.M.

Conjunto Insurgentes

Conjunto Industrial Delta Sección I.

Panorama.
 Peñitas Sección I y 2.
 Ramírez García. Santa Julia.
 San Agustín. San Felipe de Jesús.
 San Nicolás. San Rafael.
 San Sebastián.
 Santa Clara.
 Santa Rita. Santa Rita de los Naranjos.
 Residencial San Isidro.

2.2.5. CONVENIO DE COLABORACIÓN CON EL MUNICIPIO DE LEÓN, GUANAJUATO.

En fecha 22 de agosto del año 2011, se firmó al Convenio de Colaboración, para la Municipalización de Fraccionamientos autorizados antes del primero de enero de 1997, celebrado entre la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, representado por el licenciado Miguel Márquez Márquez, con la asistencia del C. Luis Vargas Gutiérrez, y por parte del Municipio de León, Guanajuato, el licenciado Francisco Ricardo Sheffield Padilla, con la asistencia de la licenciada Mayra Angélica Enríquez Vanderkam. De este convenio me permito anexar un ejemplar.

En ese convenio, se estipularon las características y los mecanismos de colaboración para la inclusión de fraccionamientos y la respectiva elaboración del acta de municipalización correspondiente. Siendo el procedimiento que a continuación se describe:

I.- El Municipio emitirá un dictamen que describa cuales son las obras faltantes en cuanto a pavimentos y banquetas de cada uno de los fraccionamientos, y cuya reparación y mantenimiento se realizará a través de la participación del Comité de Colonos en programas municipales. Debido a que los fraccionamientos se reciben en las condiciones en que se encuentren.

II.- El alumbrado se recepcionará, siempre y cuando no se tenga adeudo con la Comisión Federal de Electricidad. Si las instalaciones no se encontraran en condiciones optimas de funcionamiento, su reparación y mantenimiento se realizará a través de la participación del Comité de Colonos en programas municipales.

III.- El Gobierno del Estado, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, coadyuvará con el municipio en la elaboración del acta de entrega- recepción, una vez que se cuente con los dictámenes citados y satisfechos todos los requisitos que marca el "Programa de Municipalización de Fraccionamientos Autorizados en el Municipio de León, Guanajuato".

IV.- A partir de la fecha de la firma del acta de entrega- recepción, el Municipio de León, Guanajuato, se hará cargo de la operación de las obras y servicios, así como de la prestación de servicios de vigilancia y limpia.

V.- En lo subsecuente, se podrán incluir otros fraccionamientos al convenio celebrado, mediante la aprobación del H. Ayuntamiento de León, Guanajuato, a propuesta de la Dirección General de Desarrollo Urbano de ese Municipio.

El convenio tiene una vigencia indefinida, debido a la cantidad de fraccionamientos que aún se encuentran pendientes de contar con ese trámite administrativo.

Posterior a la suscripción del convenio de colaboración para la municipalización de fraccionamientos, se realizó un acto protocolario, el día 7 de septiembre del año 2011 a las 13:00 horas, en el Salón de Cabildos del Municipio de León, Guanajuato, a efecto de dar a conocer a la población en general y a representantes del ramo inmobiliario, tanto público, como privado del contenido del mismo. Evento que causó expectación a la sociedad en general. Al evento, además de acudir los suscriptores del mismo, estuvo presente la Delegada en Guanajuato del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Director General de la Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato, el Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda y el Vicepresidente de la Delegación Guanajuato de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción. Tanto los funcionarios, como los representantes del sector inmobiliario, elogiaron la suscripción del convenio en el evento y a los medios de comunicación local y de publicación nacional.

2.2.6. NOTAS PERIODISTICAS. TESTIGOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Al presente trabajo se anexan algunas publicaciones en medios impresos de circulación local y estatal:

Milenio, Edición León, 7 de septiembre de 2011.

“Firman acuerdo para 'municipalizar' 105 fraccionamientos”

León es el primer municipio a nivel nacional en firmar un acuerdo que comprometa la entrega de los fraccionamientos que beneficiarán directamente a 135 mil personas.

“Es una acción histórica que resuelve parte de un problema añejo, no solo en León sino en todo el estado. Es el primer convenio de esta naturaleza que se firma con y se está considerando una segunda etapa con otros 100 fraccionamientos de León”, adelantó el secretario de Desarrollo Humano y Social Miguel Márquez Márquez.

Los fraccionamientos que no son entregados al Municipio por parte de los desarrolladores, al no cumplir con la totalidad de la urbanización o pavimentos, dependen del Gobierno del Estado y no pueden recibir servicios como mantenimiento a su alumbrado, atención a áreas verdes y ni siquiera la recolección de basura.

"Hay ciudadanos que a pesar de estar pagando un predial o acceder a créditos para adquirir una vivienda de manera regular, no tienen derechos que otros sí tienen", dijo Mayra Enríquez Vanderkam, secretaria de Ayuntamiento, al firmar el documento.

Y aseguró que León se convertirá en ejemplo para otras ciudades del país.

El Sol de León, 8 de septiembre de 2011.

"Municipalizan y accesan a servicios 105 colonias"

Con la firma de convenio se municipalizarán 105 fraccionamientos, lo que representa un total de 24 mil 661 viviendas habitadas por 135 mil 635 personas, quienes se habían visto imposibilitados de recibir los beneficios de un fraccionamiento ya municipalizado con todos sus servicios.

"Con este convenio estamos resolviendo un problema muy añejo, el cual se le están buscando soluciones prácticas y sencillas que pudiera resolver una problemática de muchos años; este convenio implica beneficiar a 135 mil 635 personas en el Municipio de León y es el primero de esta naturaleza que se firma a nivel nacional", expresó Márquez Márquez.

Anunció que se dará continuidad en el corto plazo a otros 100 fraccionamientos, mientras que ya están en pláticas con algunos municipios como Celaya e Irapuato.

Destacó que el 80 por ciento de los fraccionamientos municipalizados con este convenio, se encuentran en condiciones aceptables para ello, quienes tendrán mantenimiento preventivo y gozarán con los servicios municipales.

Refirió que actualmente existen 3 mil 273 expedientes de igual número de fraccionamientos, de los cuales sólo 240 cuentan con la municipalización, lo que representa apenas el 7.33 por ciento, de ahí la magnitud del trabajo que falta por hacer.

De estos expedientes el 63 por ciento se concentran en seis municipios, León con 26 por ciento, Celaya con 10 por ciento, Irapuato con 10 por ciento, Salamanca con 8 por ciento, Guanajuato con 5 por ciento y San Miguel de Allende con un 4 por ciento.

La Secretaria del Ayuntamiento, Mayra Enríquez Vanderkam, informó que el programa de municipalización permitirá la prestación de servicios, la generación de un sentido de pertenencia y seguridad pública, pero también la participación de los vecinos en programas para mejorar la infraestructura de los fraccionamientos o desarrollos en condominios.

"Tenemos ciudadanos que habitan en lugares donde todavía ellos pagan el alumbrado público, donde todavía pagan el servicio de limpia, donde no podemos entrar con programas como el FIDOC porque esas calles no están entregadas al Municipio y porque sería una irregularidad de parte de la administración municipal, entrar con recursos públicos a lugares que no se ha determinado que son espacios públicos", señaló.

Dijo que la municipalización se convierte en un asunto fundamental en la calidad de vida de los ciudadanos en el Municipio.

Periódico a.m., 8 de septiembre de 2011.

"Oficializan 105 colonias"

Después de medio siglo de ser creadas, colonias como Jardines del Moral y La Arbide al fin fueron municipalizadas.

Con la firma del convenio entre el Gobierno del Estado y la Alcaldía de León se municipalizarán 105 fraccionamientos en León.

Sin embargo faltarían más de 300 colonias, y a nivel estatal existen tres mil 273 expedientes de igual número de fraccionamientos, de los que 240 tienen municipalización.

El secretario de Desarrollo Social, Miguel Márquez, informó que el 80% de los fraccionamientos entregados en este convenio se encuentran en condiciones aceptables en cuanto a urbanización.

“Con este convenio estamos municipalizando 105 fraccionamientos que implican 24 mil 661 viviendas, donde habitan 135 mil 635 personas”, aseguró el funcionario.

Adelantó que en fechas próximas se entregarán al Municipio otras 100 colonias para que puedan recibir los beneficios.

La secretaria del Ayuntamiento, Mayra Enríquez Vanderkam, explicó que desde el 1º de enero de 1997 los municipios tienen la facultad de tener todas las atribuciones relacionadas al desarrollo urbano que antes conservaba el Estado.

Antes de eso las colonias aunque aparentemente terminadas aún no estaban municipalizadas, de ahí que no tuvieran servicios como alumbrado o mantenimiento vial.

“Teníamos ciudadanos que a pesar de estar habitando una casa o pagando un predial, o contar con un crédito legal y seguirlo pagando y así continuar hasta adquirir una vivienda, tuvieran derechos distintos a los de otros ciudadanos que sí habían logrado que se municipalizara el fraccionamiento o el desarrollo donde habitan.

“Tenemos ciudadanos que habitan en lugares donde ellos pagan el alumbrado público, el servicio de limpia y donde no podemos entrar con programas como Fidoc porque esas calles aún no están entregadas al Municipio”.

Ante la falta de municipalización, las colonias se veían imposibilitadas de recibir los servicios básicos y por lo tanto no tenían reparaciones de calles, pavimento o alumbrado público.

Juan Elías Flores, director de Fraccionamientos y Administración del Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato, señaló que la municipalización de las colonias es un tema complicado y más aún cuando hay fraccionamientos con 50 años de existencia.

Explicó que desde 2009 se establecieron mesas de discusión entre dependencias municipales y estatales para analizar el caso de colonias que se habían creado bajo el amparo de la Ley de Conjuntos Habitacionales.

“En lo que va de la Administración (estatal) solamente hemos logrado municipalizar 61 fraccionamientos, de los cuales 31 son de León”.

El Economista, 8 de septiembre de 2011.

“Municipalizan 105 fraccionamientos de León”

Con este fin se firmó un convenio para municipalizar estos fraccionamientos donde habitan 135, 635 personas con el objetivo de facilitar la dotación de servicios públicos.

El caso a resolver era que la Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios vigente de 1997 trasladó la atribución en materia de fraccionamientos y conjuntos habitacionales a los municipios, pero las solicitudes presentadas antes de esa fecha debían terminar su trámite ante la Secretaría de Desarrollo Social del Estado.

No obstante gran cantidad de zonas habitacionales padecían porque el obligado a prestar los servicios públicos, en tanto se entrega al Municipio, era el fraccionador, pero en la mayoría de los casos la garantía otorgada para la conclusión de obras ya no era efectiva.

“Hay ciudadanos que todavía pagan el alumbrado y servicio de Limpia, y no se pueden introducir programas como el Fideicomiso de Obras por Cooperación, esa es la importancia de la municipalización, el derecho al acceso universal de los servicios públicos”, resaltó la secretaria del Ayuntamiento, Mayra Enríquez Vanderkam.

Mario Medrano Lozano, presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de la Vivienda (Canadevi) en Guanajuato, destacó que el acuerdo es importante pues permite tener una ciudad más competitiva para la inversión.

“No hay ciudadanos de primera y de segunda, hay ciudadanos con derechos”, dijo.

El secretario de Desarrollo Social y Humano del Estado, Miguel Márquez Márquez, informó que existen 3,273 expedientes de fraccionamientos, de los cuales sólo 240 cuentan con la municipalización, es decir el 7.3%, y de esos el 63% se concentra en seis municipios: León, Celaya, Irapuato, Salamanca, Guanajuato y San Miguel.

“Es una acción histórica que resuelve parte de un problema añejo, no sólo en León sino en todo el estado, es el primero convenio de esta naturaleza que se firma con León, y se está considerando una segunda etapa con otros 100 fraccionamientos”, anunció.

Celaya e Irapuato están en pláticas para ampliar el programa de municipalización.

Zona Franca, 7 de septiembre de 2011.

“Firman programa de municipalización de fraccionamientos, el primero en el país”

En un acto sin precedentes, las autoridades del estado y municipios, así como la iniciativa privada, firmaron un convenio para la regularización de más de 105 fraccionamientos que tenían casi 40 años de no estar municipalizados; con esta acción “se cumple un espíritu democrático de que no hay ciudadanos de primera ni de segunda, todos son ciudadanos”.

Así lo manifestó el presidente en Guanajuato de la Cámara Nacional de Desarrolladores de Vivienda, Mario Medrano, quien reconoció la labor del municipio, a través del Código Urbano, generó seguridad de patrimonio a 135 mil 635 personas en ésta ciudad.

“Estamos frente a un nuevo lenguaje que se traduce en competitividad municipal, ahora son fraccionamientos que cuentan con la protección del estado y del municipio y que, antes, no tenían una valía. Hoy gracias a esta firma y con esta acción de gobierno entre el estado y los municipios, se permite saber que no hay ciudadanos de primera ni de segunda, hay ciudadanos y todos tienen sus derechos”, sostuvo Medrano.

Y es que debido a que los fraccionamientos no se encontraban en regla, el municipio no los dotaba de los beneficios de un fraccionamiento municipalizado y, por lo tanto, no tenían la posibilidad de acceder a obras de reparación y mantenimiento de calles, banquetas o alumbrado.

Pero ya con este convenio, las obras de mantenimiento se podrán llegar a través de la participación de los comités de colonos en programas municipales que impliquen concurrencia de recursos federales, estatales, municipales y vecinales.

No obstante, todavía existen 3 mil 273 expedientes en igual número de fraccionamientos de los que sólo 240 cuentan con la municipalización, lo que representa apenas el 7.33 por ciento de ellos y no sólo en León, pues este convenio tendrá un impacto estatal.

En el evento, que se realizó en la sala de cabildos de León y donde acudió el secretario de Desarrollo Social y Humano, Miguel Márquez Márquez, dejó claro que el municipio de León es pionero en el ámbito de desarrollo urbano y que, las acciones que se emprendieron en esta ciudad, se replicarán primero en el estado y, podrían llevarse a nivel nacional.

De tal suerte que, los empresarios, a través del presidente de la Canadevi, Mario Medrano, dieron un espaldarazo al gobierno local por establecer un código urbano que permitiera una regularización de ésta magnitud en beneficio de los leoneses.

“Felicito a la dirección de desarrollo urbano, de atreverse e innovar y a cambiar. Siempre habrá opositores en los cambios, opositores de más de 30 años, pero en el nuevo siglo, la valentía del gobierno municipal provee a la cámara de más disposiciones” para trabajar en conjunto por un ordenamiento territorial, concluyó el líder de los desarrolladores de vivienda.

Por cierto, a este evento, acudió en representación del alcalde Ricardo Sheffield, la secretaria del Ayuntamiento Mayra Enríquez Vanderkam y funcionarios en materia de vivienda.

SITUACIÓN ACTUAL.

Con posterioridad a la celebración del convenio de municipalización de fraccionamientos autorizados antes del 1º de enero de 1997, a la fecha se han elaborado las actas de entrega- recepción de los siguientes fraccionamientos:

Villa Residencial Arbide

Punto Verde

Paseos del Maurel, Primera Sección

Paseos del Maurel, Segunda Sección

Paseos del Maurel, Tercera Sección

Paseos del Maurel, Cuarta Sección

Chula Vista, Primera Sección

Las Mandarinas, Segunda Etapa de la Primera Sección

Valle del Campestre, Tercera Sección

Jardines de Jerez, Segunda Sección

Rinconada del Sur, Primera Etapa de la Segunda Sección

Rinconada del Sur, Segunda Etapa de la Segunda Sección

Valle del Sol

Granada

Pedregal Satélite

Villas Mariana

Benito Juárez

Presidentes de México

Eyupol

Jardines de San Miguel
Presidentes de México
San Miguel de Rentería
Lomas de Echeveste
Las Aguilas
La Moreña, Sección Huejutla, Segunda Etapa
La Moreña, Sección Huejutla, Etapas Tercera Etapa
La Moreña, Sección Huejutla, Etapas Cuarta Etapa
La Moreña, Sección Huejutla, Quinta Etapa
Real Providencia
Residencial San Isidro II
Los Limones
Real del Bosque II, Primera Sección,
Real del Bosque II, Segunda Sección
San Isidro I, Tercera Etapa
La Candelaria
La Carmona
La Florida
Santa Rosa de Lima
Jardines del Moral
Santa Rita
Independencia
Guadalupe
Centro Comercial los Paraísos
Hidalgo
Cumbres de Arbide

Valle de León

Villas de Santa Julia, Sección Rubí, Primera Etapa

Villas de Santa Julia, Sección Rubí, Segunda Etapa

Villas de Santa Julia, Sección Rubí Tercera Etapa

Villas de Santa Julia, Sección Rubí, Cuarta Etapa

Villas de Santa Julia, Sección Diamante, Segunda Etapa

Arbide

Las Américas

Acrópolis

Andrade

León Moderno

Buena Vista

El Retiro

El Granjeno

El Cortijo

La Piscina C.T.M.

Michoacán

Casa Blanca

Ciudad Aurora

Oriental Anaya

Ciudad Industrial

La Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de León, Guanajuato, ha difundido ampliamente el programa de municipalización de fraccionamientos, e incluso ha elaborado y aplica un formato de solicitud de municipalización de fraccionamiento por programa, el cual detalla de forma muy simple los requisitos que se deben acompañar para poder dar trámite a la solicitud.

Hasta la fecha de este trabajo, la Dirección de Fraccionamientos y Administración del Desarrollo Urbano, manifestó que faltan muy pocas actas de entrega- recepción, para concluir el primer paquete de fraccionamientos aprobados por el H. Ayuntamiento de León, Guanajuato, bajo el amparo del Convenio de Colaboración, para la Municipalización de Fraccionamientos autorizados antes del primero de enero de 1997.

2.2.7. CONCLUSIONES:

Con la implementación de este convenio con el municipio de León, la Dirección de Fraccionamientos y Administración del Desarrollo Urbano, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Gobierno del Estado, han logrado avanzar significativamente en la culminación del trámite administrativo de entrega recepción en varios fraccionamientos de ese Municipio; que por muchos años resultaba prácticamente imposible llevar a cabo bajo el procedimiento normal que señala la ley.

Con esta política pública en materia administrativa, ambos órdenes de gobierno logran beneficiar de forma directa a más de 135 mil habitantes de estos fraccionamientos que hoy ven concluido mediante este proceso su etapa de entrega recepción y de esta forma recibir del Municipio los beneficios en las mejoras de la urbanización y alumbrado público de sus fraccionamientos.

2.2.8. SE REPLICA EL EJERCICIO CON IRAPUATO Y CELAYA

El tema se ha replicado el día de hoy en los municipios de Irapuato y Celaya con quienes se tienen avanzadas mesas de trabajo donde se analiza la problemática en particular de varios desarrollos que cuentan con las condicionantes especificadas en el presente convenio y que pueden ser incorporados bajo un esquema similar mediante sus respectivos acuerdos de ayuntamiento y convenios correspondientes.

De igual forma esta práctica exitosa permitiría en un futuro replicar en varios municipios del Estado de Guanajuato donde se cuenta con fraccionamientos con esta problemática esta figura jurídica – administrativa ya probada al menos en el municipio más grande de la entidad y donde se concentra en mayor número de asuntos en trámite con esta dependencia estatal.

2.2.9. ORDENA EL LEGISLATIVO AL EJECUTIVO TRANSFERIR LOS EXPEDIENTES RESTANTES A LOS MUNICIPIOS.

Sin embargo esta práctica ya no fue posible, ya que con la entrada en vigor del Código Territorial Para el Estado y los Municipios de Guanajuato, este instrumento normativo dispuso en su articulado transitorio la obligatoriedad para que el Ejecutivo transfiriera el total de expedientes custodiados por la Dirección de Fraccionamientos y Administración del Desarrollo Urbano (APROXIMADAMENTE 3000 EXPEDIENTES) a los Municipios y estos, dieran la continuidad a los trámites pendientes. Las complicaciones y riesgos de esta medida se comentarán en capítulos posteriores.

2.3. CONDICION LEGAL PARA LA AUTORIZACION DE FRACCIONAMIENTOS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. ANTERIORES A LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL CODIGO TERRITORIAL PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO.

2.3.1. DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES AL TEMA DE FRACCIONAMIENTOS EN EL TRASCURSO DEL TIEMPO

El tema de los fraccionamientos y asentamientos humanos, siempre ha requerido especial atención por parte de la administración pública, en sus tres órdenes de gobierno, ya que el crecimiento urbano es un fenómeno social natural, por lo que es normal que siempre exista demanda de vivienda, debido a ese crecimiento.

En el estado de Guanajuato, en la primera mitad del siglo XX, no existía normatividad relativa a los fraccionamientos, ya que se solicitaban sólo traslaciones de dominio de determinados predios.

Como se comentó en otros capítulos, frente a las necesidades de crecimiento ordenado en materia habitacional y evitar el desbordamiento en el uso del suelo por parte de algunos municipios de Guanajuato, principalmente en León, Irapuato, y Celaya, se comenzó a solicitar la autorización de los mismos al Gobierno del Estado en los años sesenta. Como quedó asentado en el capítulo correspondiente, el primer antecedente de fraccionamiento con que se cuenta en la Secretaría de Desarrollo Social y Humano en la Entidad, es el fraccionamiento denominado "Arcos de San Miguel", que data del año 1959, ubicado en el Municipio de San Miguel de Allende, por lo que se tuvo la necesidad de legislar al respecto. Han existido cinco leyes sobre el tema en el Estado, siendo las siguientes:

- Ley de Fraccionamiento del Estado de Guanajuato (1968).
- Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato (1975).
- Ley de Fraccionamientos y Conjuntos Habitacionales para el Estado de Guanajuato (1986)
- Ley de Fraccionamientos para los Municipios del Estado de Guanajuato (1996).
- **Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios (2004).**

En las legislaciones señaladas, el tema de la entrega de las obras de urbanización y de la prestación de servicios públicos por parte del propietario, antes de la misma, ha cambiado desde la primera a la última. Situación que ha generado desconcierto entre los propietarios y en algunos casos incumplimiento en la conclusión y mantenimiento de las obras de urbanización y en la prestación de servicios públicos.

A continuación, describiremos lo relativo a estos puntos en las legislaciones mencionadas.

2.3.2. LEY DE FRACCIONAMIENTO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, DE 1968.

La primera “Ley de Fraccionamiento del Estado de Guanajuato”, fue promulgada en fecha 30 de diciembre de 1967, entrando en vigor en el año de 1968.

Esa primera “Ley de Fraccionamiento del Estado de Guanajuato”, contemplaba en su artículo 12, fracción V, solamente la obligación del fraccionador de mantener las obras de urbanización hasta en tanto no se entregaran al Ayuntamiento en los siguientes términos:

Artículo 12.- El fraccionador estará obligado a: ...

V.- Otorgar ante el Ayuntamiento del Municipio de la ubicación del fraccionamiento, fianza con vigencia de un año a partir de la fecha de recepción de las obras de urbanización, por el equivalente al 10% del importe de las mismas, a efecto de garantizar su conservación;

En tanto las obras no sean entregadas al Ayuntamiento respectivo, el fraccionador las conservará por su cuenta.

Como se puede observar en el artículo transcrito en supra líneas, el fraccionador sólo estaba obligado a conservar las obras de urbanización hasta en tanto no se entregaran al Ayuntamiento respectivo, con una póliza de fianza para garantizar su conservación, pero no hacía alusión a la obligación del fraccionador de prestar los servicios en el propio fraccionamiento. Además de no señalar que se debía realizar un acta de entrega-recepción, ni ante quien, ni que circunstancias debía de contener la misma.

2.3.4. LEY DE FRACCIONAMIENTOS PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, DE 1975.

Curiosamente, en la subsecuente “Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato”, promulgada en fecha 29 de junio de 1975, entrando en vigor en ese mismo año, no se estipula la obligación de conservar las obras de urbanización, ni a garantizar mediante póliza de fianza la conservación, ni mucho menos, hace alusión a la obligación del fraccionador de prestar los servicios fraccionamiento. Por lo que durante la vigencia de esa ley, no existió la obligación por parte de los fraccionadores ni de mantener, ni conservar, ni entregar al Ayuntamiento las obras de urbanización, ni proporcionar los servicios. Situación que fomentó que no se recibieran por el Ayuntamiento, las obras de urbanización de los fraccionamientos iniciados bajo el amparo de la anterior ley (“Ley de

Fraccionamiento del Estado de Guanajuato”), ya que el artículo Segundo Transitorio de la ley de 1975, estipulaba lo siguiente:

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se abrogan todas las Leyes anteriores y disposiciones legales que se opongan a la presente.

Por lo que durante un periodo de 6 años, no fue obligación de los fraccionadores entregar a los Ayuntamientos las obras de urbanización, ni prestar los servicios correspondientes.

2.3.4. LEY DE FRACCIONAMIENTOS Y CONJUNTOS HABITACIONALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, DE 1986.

En el año de 1986, mediante decreto número 58, se promulga la “Ley de Fraccionamientos y Conjuntos Habitacionales para el Estado de Guanajuato”, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato en fecha 19 de diciembre del mismo año. Esta ley sí contempla de forma estructurada el tema de la municipalización de fraccionamientos, en sus artículos 36 al 40. Los citados artículos contemplan el siguiente procedimiento y obligaciones:

Obligaciones.

I.- El propietario de fraccionamiento será responsable de la operación y mantenimiento de las obras de urbanización y servicios del fraccionamiento, hasta en tanto no se lleve a cabo la entrega del mismo al Ayuntamiento Municipal de su ubicación.

II.- Haber obtenido la autorización gubernamental del fraccionamiento (permiso de venta).

III.- La conclusión total de las obras de urbanización del fraccionamiento.

IV.- Que los servicios y obras se encuentren funcionando en óptimas condiciones.

V.- Que cuando menos el sesenta por ciento de la totalidad de los lotes, se encuentran vendidos y tributando el Impuesto Predial.

VI.- Que, cuando menos el cuarenta por ciento de la totalidad de los lotes, se encuentran contruidos.

VII.- Haber entregado satisfacción de la Comisión Federal de Electricidad, las redes de energía del fraccionamiento.

Procedimiento.

- I.- La recepción y entrega del fraccionamiento deberá solicitarse ante la Secretaría.
- II.- El Ayuntamiento, conjuntamente con la Secretaría y los organismos administradores de servicios, practicará inspección general de las obras realizadas, para determinar las condiciones de éstas, si se encuentran funcionando adecuadamente las redes de agua potable, drenaje y alcantarillado y las de energía eléctrica, para servicio público y doméstico, levantándose acta circunstanciada.
- III.- Cuando con base en el acta mencionada en el artículo anterior, resultaren desperfectos en las obras, que afecten el óptimo funcionamiento de las mismas, el fraccionador estará obligado a ejecutar las reparaciones necesarias que le señale la Secretaría; en caso de no hacerlo, no procederá la recepción y entrega del fraccionamiento. Concluidas que fueren las obras de reparación, se practicará nueva inspección en los términos señalados en el artículo anterior.
- IV.- Si de las actas mencionadas en los artículos anteriores, resultare que las obras y servicios del fraccionamiento se encuentran funcionando en forma óptima, el Ayuntamiento notificará al propietario del fraccionamiento el monto de la fianza que deberá otorgar a su favor, para garantizar el mantenimiento y conservación de las obras de urbanización, por el término de un año, a partir de la fecha de recepción y entrega del fraccionamiento.
- V.- La fianza será por el diez por ciento del importe total de las obras de urbanización del fraccionamiento.
- VI.- A partir de la fecha de entrega, el Ayuntamiento del municipio que corresponda, se hará cargo de la operación de las obras y servicios del fraccionamiento, así como de la prestación de los servicios de vigilancia y limpia; en su caso, el organismo operador de los servicios de agua potable y drenaje, se hará cargo de la operación de los servicios que le correspondan.

2.3.5. LEY DE FRACCIONAMIENTOS PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO, DE 1996.

Esta ley fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, en fecha 5 de julio de 1996, pero entró en vigor a partir del 1º de enero de 1997, según lo dispuso su artículo Primero Transitorio.

Esta ley fue un parte aguas en la autorización y administración de los fraccionamientos en el Estado de Guanajuato, ya que en esta legislación, la facultad para autorizar fraccionamientos y desarrollos en condominio, recayó en los Ayuntamientos.

Los Ayuntamientos, en las legislaciones anteriores además de recibir los fraccionamientos y autorizar divisiones y lotificaciones de predios, sólo tenían atribuciones de vigilancia, verificación y supervisión. Por lo que el legislador previó en el artículo 4º que los Ayuntamientos podrían celebrar convenios con el Ejecutivo del Estado, para que éste se hiciera cargo de las funciones o de algunas de ellas, relacionadas con las atribuciones que les competían en materia de fraccionamientos y desarrollos en condominio.

Además del artículo 4º, mencionado anteriormente, el artículo 7º fracción III de esa ley, disponía que el Ejecutivo del Estado, era considerado Autoridad, solamente cuando celebraba convenios con los Ayuntamientos, para hacerse cargo de las funciones relacionadas con las atribuciones que les competían a los Ayuntamientos en materia de fraccionamientos y desarrollos en condominio.

El Ejecutivo del Estado, celebró convenio de colaboración administrativa en materia de fraccionamientos y desarrollos en condominio con los Ayuntamientos de los siguientes Municipios:

I.- Allende, Guanajuato.

Suscripción del convenio de colaboración administrativa en materia de fraccionamientos y desarrollos en condominio 25 de mayo de 1998.

II.- Coroneo, Guanajuato.

Suscripción del convenio de colaboración administrativa en materia de fraccionamientos y desarrollos en condominio 11 de enero de 1999.

III.- Cuerámaro, Guanajuato.

Suscripción del convenio de colaboración administrativa en materia de fraccionamientos y desarrollos en condominio 18 de enero del 2001.

IV.- Ocampo, Guanajuato.

Suscripción del convenio de colaboración administrativa en materia de fraccionamientos y desarrollos en condominio 25 de mayo de 1998.

V.- Pénjamo, Guanajuato.

Suscripción del convenio de colaboración administrativa en materia de fraccionamientos y desarrollos en condominio 25 de mayo de 1998.

VI.- Pueblo Nuevo, Guanajuato.

Suscripción del convenio de colaboración administrativa en materia de fraccionamientos y desarrollos en condominio 12 de marzo de 1997.

VII.- Santiago Maravatio, Guanajuato.

Suscripción del convenio de colaboración administrativa en materia de fraccionamientos y desarrollos en condominio 23 de septiembre de 1997.

VIII.- Manuel Doblado, Guanajuato.

Suscripción del convenio de colaboración administrativa en materia de fraccionamientos y desarrollos en condominio 10 de junio de 1998.

Estos convenios, generalmente se celebraron porque los municipios no tenían las capacidades técnicas, humanas o presupuestales para tramitar lo relativo a esta materia.

A la fecha, no existe vigente ningún convenio de colaboración administrativa en materia de fraccionamientos y desarrollos en condominio entre los Municipios descritos y el Ejecutivo del Estado.

Esta ley, modificó en gran medida el procedimiento y los requisitos para la municipalización de fraccionamientos, derivado de la problemática existente en ese rubro.

Sin embargo, a la fecha es complicado aplicar la misma, ya que los obligados de emitir reglamento o reglamentos para la aplicación de esa ley eran los Ayuntamientos. Además de lo mencionado, esta ley no estipulaba que el propietario estaba obligado a operar y mantener las obras de urbanización, ni prestar los servicios en el fraccionamiento, hasta en tanto no se llevara a cabo la entrega del mismo al Ayuntamiento Municipal. Sólo menciona que el Ayuntamiento será responsable de ello, una vez que se realice la entrega.

Obligaciones.

I.- Donar al municipio respectivo, dentro de los límites del fraccionamiento, las superficies de terreno destinadas a vías públicas de acuerdo con el proyecto que se apruebe.

II.- Establecer en las vías la infraestructura para la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, alumbrado público y domestico, pavimentos, aceras y jardines.

III.- Donar al municipio, según su clasificación, la superficie de terreno ubicada en el propio fraccionamiento, que exclusivamente se utilizara para espacios verdes y equipamiento urbano, sin que puedan destinarse a fines distintos. La cual será del 10 al 15 por ciento.

IV.- Otorgar ante el ayuntamiento y a satisfacción de este, una garantía para la realización y conservación de las obras de urbanización.

V.- Responder por los vicios ocultos en las obras de urbanización;

VI.- Escriturar a favor del municipio la superficie de terreno destinada a equipamiento urbano y aéreas verdes, así como las superficies correspondientes a la vialidad pública.

VII.- Instalar por su cuenta, las señales de tránsito y las placas necesarias con la nomenclatura de las calles; y

Procedimiento.

La entrega del fraccionamiento al municipio, comprende dos etapas:

1.- Recepción en fase de operación; y

2.- Entrega- recepción final.

I.- Los fraccionamientos podrán entregarse por secciones, siempre y cuando las mismas se encuentren concluidas en su totalidad.

II.- La fase de operación de las obras de urbanización se establecerá por un periodo de un año, contado a partir de la fecha en que se firme el acta respectiva. Desde ese momento será puesto en funcionamiento el fraccionamiento.

III.- Si se detectan desperfectos o vicios ocultos durante el periodo de operación de las obras de urbanización se notificará al fraccionador, para que los repare el plazo que le señale la dirección de desarrollo urbano municipal. Si incumple, se hará acreedor de la sanción correspondiente.

IV.- Concluido el plazo de la fase de operación, se formalizara la entrega - recepción final del fraccionamiento en favor del municipio, mediante acta notarial; con la intervención del Secretario del Ayuntamiento y del director de Desarrollo Urbano del Municipio.

V.- La entrega-recepción final de un fraccionamiento al municipio comprende los bienes inmuebles, equipo e instalaciones destinados a los servicios públicos y de las obras de urbanización comprendidas en las aéreas de dominio público de un fraccionamiento, para que puedan operar los servicios públicos. Los municipios se harán cargo en lo sucesivo de la prestación de los servicios públicos relativos.

2.3.6. LEY DE FRACCIONAMIENTOS PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO Y SUS MUNICIPIOS, DE 2004.

La vigente "Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios", fue publicada en el Periódico Oficial, 130 tercera parte, del 15 de agosto de 2003, pero entró en vigor hasta el año 2004, ya que el artículo Primero Transitorio, estipuló que entraría en vigor a los 180 ciento ochenta días posteriores al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Esta ley, también contempla la entrega- recepción de las obras de urbanización, mas sin embargo, el procedimiento es similar al de la Ley de Fraccionamientos y Conjuntos Habitacionales para el Estado de Guanajuato, y se eliminó del procedimiento la fase de operación.

Obligaciones.

I. Donar al Municipio dentro de los límites del fraccionamiento, las superficies de terreno destinadas a vías públicas de acuerdo al proyecto que se apruebe.

II. Establecer la infraestructura para la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público y doméstico, pavimentos, aceras y jardines, conforme a las especificaciones que señalen los Reglamentos Municipales; incluyendo las vías de enlace del fraccionamiento a la zona urbanizada más próxima de la ciudad o población de que se trate.

III. Donar al Municipio la superficie de terreno ubicada en el propio fraccionamiento, que exclusivamente se utilizará para espacios verdes y equipamiento urbano, sin que puedan destinarse a fines distintos en el caso de las áreas destinadas a espacios verdes, el desarrollador deberá entregarlas forestadas y equipadas. Dicha superficie será deducida del área total del proyecto autorizado en los términos de la Ley.

IV.- Otorgado el permiso de venta, el desarrollador estará obligado a realizar y concluir las obras de urbanización con apego al calendario y avances planteados en su programa de ejecución.

V.- Otorgar ante el Ayuntamiento y a satisfacción de éste, una garantía que podrá ser la de fianza, prenda ó hipoteca, con el propósito de asegurar las obligaciones consistentes en la realización y conservación de las obras de urbanización, debiendo establecer la forma

de garantía que se va a utilizar en cada uno de los desarrollos, la autoridad o autoridades responsables obligadas a ejecutarla, así como las fechas de vigencia y los montos a garantizar.

VI.- Responder por los vicios ocultos en las obras de urbanización;

VII. Escriturar a favor del Municipio la superficie del área de donación, y de las vías públicas en su caso.

VIII.- Instalar por su cuenta, las señales de tránsito y las placas necesarias con la nomenclatura de las calles.

IX.- Los desarrolladores serán responsables de la operación y mantenimiento de las obras de urbanización y servicios públicos hasta en tanto no se lleve a cabo la recepción por parte de la autoridad municipal correspondiente.

Procedimiento.

I.- La Dirección y los organismos operadores recibirán en forma independiente cada una de las obras de urbanización, los bienes inmuebles, equipo e instalaciones destinados a los servicios públicos de los fraccionamientos, para la conservación y operación de las redes de servicio de agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, vialidades y banquetas, sin necesidad de que los desarrolladores entreguen dichas obras o servicios en un sólo acto.

II.- La Dirección y los organismos operadores levantarán acta circunstanciada de la entrega-recepción de cada una de las obras de urbanización o equipamiento urbano en el momento que el desarrollador las entregue a la autoridad competente.

III.- El desarrollador deberá presentar las actas de recepción de los organismos operadores para la entrega-recepción al Municipio de las obras de urbanización o equipamiento urbano.

IV.- El trámite de un fraccionamiento concluirá con la aprobación de la totalidad de las actas de entrega-recepción de las obras de urbanización o equipamiento urbano, concentrándose en un sólo documento cada una las mismas, debiendo ser aprobado por la Dirección.

V.- La Dirección entregará un reporte semestral al Ayuntamiento sobre el estado que guardan las obras de urbanización o equipamiento urbano.

VI.- La Tesorería y las áreas administrativas de los organismos operadores sólo podrán dar trámite a la liberación de la garantía otorgada para la realización de las obras de urbanización, una vez que se verifique su conclusión.

2.3.7. ULTIMO TRAMITE DE TRAZA OTORGADO POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

El último fraccionamiento en el que se solicitó aprobación de traza ante el Gobierno del Estado, es el denominado "El Nigromante", ubicado en el municipio de San Miguel de Allende, en el año de 2004, bajo el amparo del convenio de colaboración administrativa en materia de fraccionamientos y desarrollos en condominio con el Ejecutivo del Estado de Guanajuato.

Fuente: Dirección de Fraccionamientos y Administración del Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Guanajuato.

CAPITULO TERCERO

DESARROLLO Y PROYECCION DE GUANAJUATO EN MATERIA TERRITORIAL

INTRODUCCION:

Como ya hemos comentado en capítulos anteriores, el Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial son figura que están íntimamente ligadas al Territorio, sin este elemento no se puede proyectar ninguna entidad. También hemos contemplado las diferentes perspectivas de análisis del territorio, en el caso que nos ocupa en la presente destacamos la poca presencia rectora de la administración Pública central en la rectoría del desarrollo urbano de la entidad y se ha expresado la total responsabilidad para su manejo a los entes de gobierno municipales.

Pese a ello, Guanajuato se ha consolidado en los últimos años, como el cluster automotriz más importante de México; con ello se fortalece el crecimiento de la entidad; sin embargo, no es suficiente, el Estado cuenta con potencialidades enormes para detonar su crecimiento a una escala mundial, así lo manifiesta un estudio realizado por “Fundación Metropoli”, con la participación económica y de investigación del Gobierno del Estado, a través del Instituto de Vivienda y el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato. Esto nos permite descubrir las potencialidades a que hemos hecho referencia en párrafos anteriores y corroborar el papel trascendental en estos temas de la población en su papel de participación ciudadana, así como la importancia del territorio en los Municipios.

3.3.1. LA FILOSOFIA DE LOS TERRITORIOS INTELIGENTES.

Se les llama Territorios Inteligentes a aquellos que están enfocando con coherencia los retos de la globalización y los riesgos que genera. Se trata de ciudades y territorios innovadores, capaces de encontrar un equilibrio entre los aspectos de competitividad económica; cohesión y desarrollo social; y sostenibilidad ambiental y cultural. Hemos aprendido de la experiencia de estos territorios y particularmente de la forma en la que operan para conseguir buenos resultados urbanos. Ninguna de las innovaciones identificadas puede ser trasladada directamente a otro lugar y a otro contexto, pero en todo caso, son referencias interesantes. Hemos encontrado algunas de las siguientes características en los Territorios Inteligentes.

3.3.2. LOS TERRITORIOS INTELIGENTES LOS DISEÑA LA COMUNIDAD.

El mercado es un magnífico instrumento para regular la economía y para estimular la creatividad y productividad de las empresas, sin embargo, el mercado no es un mecanismo eficiente de organización de la ciudad y el territorio. En muy diversos lugares del mundo se ha constatado que dejar la organización física de la ciudad a los meros impulsos del mercado y a las demandas individuales de los diferentes actores no genera resultados satisfactorios a medio y largo plazo, ni tan siquiera en materia de competitividad urbana.

En consecuencia, los Territorios Inteligentes no los diseña el mercado y aunque a la hora de organizar la estructura urbana tengan en cuenta obviamente la lógica económica, en el diseño de la ciudad participan los diversos componentes de la comunidad. Los Territorios Inteligentes diseñan su futuro a través del liderazgo, de la participación de la población y mediante procesos que garanticen la innovación, son por tanto territorios con liderazgo fuerte, una sociedad civil madura y notoria cohesión inter-institucional. En este contexto se constata que un liderazgo político coherente supone una importante ventaja competitiva para la ciudad. En algunas de las ciudades estudiadas, la carencia de liderazgo político es suplida por la sociedad civil a través de fundaciones, ONGs y el propio voluntariado activo, especialmente en ciudades de Estados Unidos donde el denominado tercer sector es muy fuerte, en otros casos, la comunidad empresarial juega un papel esencial más allá de sus propios intereses empresariales directos. En todo caso, es importante destacar que en las sociedades democráticas, un liderazgo político coherente constituye una importante ventaja competitiva. La cooperación interinstitucional es un aspecto que permite acometer con gran facilidad proyectos que en un entorno de confrontación y de falta de objetivos compartidos sería imposible. En definitiva, los Territorios Inteligentes son territorios en los que viven comunidades activas que han sido capaces de organizarse para inventar y alcanzar un consenso con respecto a un proyecto de futuro.

3.3.3. SENSIBILIDAD Y RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Los Territorios Inteligentes asumen una nueva ética con respecto al medio ambiente natural y urbano y son conscientes de que las escalas de reflexión para abordar con coherencia los temas ambientales no son las divisiones administrativas del planeamiento convencional, y por ello, buscan nuevas escalas de trabajo, especialmente en el ámbito regional y en la denominada escala intermedia. Los Territorios Inteligentes aportan una nueva sensibilidad por los problemas y oportunidades que ofrece el medio ambiente, y sobre todo, se esfuerzan en hacer compatible el modelo territorial o el modelo urbano con las singularidades del medio físico, con su razonable capacidad de acogida y con la vocación de las diferentes áreas. Hoy día afortunadamente podemos decir que se está globalizando también la preocupación por el medio ambiente natural y urbano y se asume de forma casi generalizada que es importante evitar impactos ambientales negativos, sin embargo, los Territorios Inteligentes asumen una postura más ambiciosa de intervención

positiva en el medio ambiente, de protección activa, de puesta en valor del territorio, de renovación de los ecosistemas naturales, y sobre todo, de rehabilitación de áreas urbanas degradadas física, social y económicamente. Se ha podido comprobar que el esfuerzo de las ciudades y de los territorios en materia ambiental no solo incide en la calidad de vida de la población, es un factor importante de singularidad y competitividad para el desarrollo y atracción de ciertas actividades económicas y un importante elemento de cohesión social dado que el sistema ambiental de la ciudad lo disfruta toda la población. Nos ha llamado la atención la experiencia de Curitiba en Brasil, sobre todo el impacto social de su sistema de parques y la relación entre el esfuerzo ambiental y su capacidad de atracción de empresas internacionales. En definitiva, los Territorios Inteligentes asumen el compromiso de legar a las generaciones futuras un territorio más cuidado que el que han recibido y con intacto potencial de desarrollo. Hoy día se comprueba que invertir en paisaje y en la mejora ambiental de las ciudades y de los territorios es una de las actividades más rentables económicamente y con importante impacto social.

Aquí es definitivo lo que la arquitectura y la planificación física pueden aportar, el valor del diseño urbano y de la arquitectura del paisaje, sobre todo en los sistemas asociados al "espacio público". Capaces de Crear Ventaja Competitiva.

Las ciudades y los territorios son únicos e irrepetibles, en un contexto internacional cada vez más interrelacionado y complejo, y son susceptibles de aportar ciertas ventajas competitivas para las actividades económicas, para la residencia, para el ocio, la cultura y la relación social. En diversas ciudades de las estudiadas, se demuestra que un buen modelo urbano o territorial permite mejorar la capacidad competitiva de una ciudad o un territorio. Los territorios no sólo son atractivos sobre la base de sus condiciones intrínsecas sino porque han sido capaces de consensuar un proyecto inteligente de futuro. Los Territorios Inteligentes son capaces de desarrollar un urbanismo y una política territorial que les permite crear ventajas competitivas en un contexto de competencia y cooperación entre ciudades y territorios.

Las infraestructuras, los grandes equipamientos y servicios, pertenecen al modelo urbano y territorial. El reto más importante para nuestras ciudades y territorios en el futuro será la capacidad para educar y atraer recursos humanos altamente preparados. En este sentido, las oportunidades profesionales, la conectividad, la infraestructura educativa, el ambiente innovador, las opciones residenciales, la calidad de vida, el equilibrio social, la seguridad ciudadana, la oferta cultural y de ocio, y la calidad de los espacios van a ser factores clave de competitividad. Los territorios que tengan más éxito en atraer y educar a los mejores talentos intelectuales y a los mejores trabajadores son los que van a florecer. Los ciudadanos son la materia prima básica de la economía del siglo XXI, y esto, va a afectar mucho al perfil y a las funciones de las ciudades y territorios en el futuro.

Los gobiernos locales y regionales pueden contribuir de forma eficaz a la mejora de la competitividad de las empresas y actividades que se desarrollan en sus territorios. Se trata de que cada ciudad pueda definir objetivos muy específicos para dotarse de los factores

críticos capaces de generar ventaja competitiva. Es interesante la experiencia de la ciudad de Monterrey y el papel del empresariado local en el desarrollo de un poderoso sistema educativo en diálogo permanente con las empresas locales. En definitiva, los Territorios Inteligentes son capaces de definir un proyecto de ciudad o un modelo territorial que les permite crear ventajas competitivas para cierto tipo de actividades que son viables en la nueva economía global.

3.3.4. COMPROMISO CON LA COHESIÓN Y EL DESARROLLO SOCIAL

Los Territorios Inteligentes son territorios en los que se trabaja para lograr la cohesión y el equilibrio social, es decir la “inclusión” de todos los ciudadanos, al mismo tiempo se lucha contra la desigualdad y la “exclusión” de personas y grupos de la sociedad. Los Territorios Inteligentes dedican esfuerzos importantes a la renovación urbana, a la mejora de la calidad ambiental, al espacio público y a la imagen urbana ya que estos aspectos repercuten en todas las clases sociales.

Los Territorios Inteligentes intentan limitar la “exclusión voluntaria” de las elites para crear una sociedad más “inclusiva” en la base. La experiencia de diversas ciudades y territorios en el mundo corrobora que el espacio público puede ser uno de los principales puntos de referencia para la vida comunitaria en la ciudad, la calidad de estos espacios públicos y su nivel de utilización es un claro exponente de la cohesión y equilibrio social. Gran parte de los esfuerzos para conseguir una ciudad integrada socialmente no pueden hacerlos las autoridades públicas, y por ello, el dinamismo y el nivel de compromiso de la sociedad civil es esencial para lograr una ciudad equilibrada e inclusiva. Los esfuerzos de las ciudades y territorios por lograr la inclusión social de todos los ciudadanos tienen efectos evidentes también en la capacidad competitiva de cada espacio y en su atractivo para el desarrollo de actividades económicas. Los Territorios Inteligentes son además territorios que propician el sentimiento de pertenencia y fortalecen las señas de identidad porque ello mejora la capacidad para trabajar en proyectos colectivos. Finalmente, los Territorios Inteligentes impulsan la democratización del urbanismo y los procesos activos de participación como mecanismo eficaz contra la exclusión y a favor del desarrollo social.

En las últimas décadas se están produciendo cambios importantes: surgen nuevos bloques políticos y económicos, se reorganizan las funciones de los estados, emergen con fuerza las regiones y las ciudades como grandes protagonistas de la economía global, se fortalece el fenómeno de la ciudad región, la autonomía de muchas entidades locales está conduciendo en ciertos lugares a una estéril fragmentación política y administrativa, los territorios más complejos están ensayando fórmulas de descentralización, etc. En este contexto, las escalas de gobierno y organización del territorio resultan cada vez más complejas y existe un claro riesgo de fragmentación y de un gobierno imposible en territorios con una estructura administrativa y política inapropiada. Los Territorios Inteligentes son espacios en los que existe una estructura administrativa y política eficiente o pactos de colaboración inter-institucional coherentes para diseñar y construir el futuro de estos territorios, además son territorios capaces además de crear los órganos adecuados para el desarrollo de proyectos concretos o para el cumplimiento de objetivos específicos, es decir, son capaces de tejer la denominada “arquitectura social” necesaria para la eficacia en el desarrollo de operaciones estratégicas. Algunas ciudades como Toronto han desarrollado recientemente procesos de reforma administrativa y política para reorganizar su territorio metropolitano de manera eficiente y democrática. Es importante hacer referencia también a las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para crear

un gobierno eficiente “Smart-Government” con lo que ello representa para la reducción del peso burocrático y para la emergencia de nuevas oportunidades que permiten profundizar en los aspectos de participación de la población en los temas de la ciudad. La tecnología digital está siendo utilizada por muy distintas ciudades del mundo para mejorar los servicios a los ciudadanos y fomentar también el sentido de ciudadanía.

Los Territorios Inteligentes frecuentemente encuentran las claves para el diseño de sus perfiles urbanos en la relación con sus específicas condiciones de contexto. En la escala global de interrelaciones urbanas, muchas ciudades han encontrado un perfil singular sobre la base del desarrollo de funciones que las posicionan en el contexto de la economía global. Singapur tradicionalmente ha sido un nodo portuario, aeroportuario y financiero y ahora apuesta por la creación de un nodo de excelencia en biotecnología; Kuala Lumpur pretende consolidarse como centro de excelencia en tecnologías multimedia con su proyecto del “Supercorredor Multimedia”; Boston como centro universitario de excelencia que ha permitido un importante desarrollo de la economía creativa; Miami como punto de encuentro entre Estados Unidos y Latinoamérica, etc. En segundo lugar, se perciben oportunidades derivadas de la inserción inteligente de determinados núcleos urbanos en los sistemas de ciudades de su entorno, especialmente en Europa, donde existe una gran tradición urbana y un interesante sistema de asentamientos histórico; surgen oportunidades derivadas de la definición de perfiles complementarios, fortalecimiento de ciertas conexiones, estructuras territoriales policéntricas, desarrollo de funciones supramunicipales e interrelaciones de las ciudades con los sistemas rurales y espacios naturales; es el caso del País Vasco que con su proyecto EuskaHiría está apostando por ser un referente en la nueva Europa.

Finalmente, la emergencia de la ciudad región en los entornos de las principales metrópolis ofrece un ámbito muy complejo y apasionante de posibles relaciones; la organización de los territorios metropolitanos y de las regiones urbanas es posiblemente el reto más difícil del urbanismo del siglo XXI. Cada vez más el futuro de los territorios depende de la identificación de su vocación en relación con su entorno y los Territorios Inteligentes son capaces de identificar un perfil inteligente en relación a las condiciones de contexto.

No es fácil identificar estos perfiles urbanos sobre la base del urbanismo tradicional orientado a ordenar las actividades urbanas dentro de los límites del propio municipio, se requiere trabajar a distintas escalas territoriales con visión estratégica y conocer los componentes de excelencia propios y su singularidad en relación con el contexto.

3.3.5. INNOVACIÓN: CLAVE DEL ÉXITO.

Las empresas que más éxito tienen en los mercados internacionales dedican un mayor esfuerzo a labores de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), de forma análoga, las ciudades y las regiones, a través de la investigación y diseño de estrategias innovadoras, pueden afrontar el futuro con más éxito. Los Territorios Inteligentes son

territorios que apuestan por la innovación, que enfatizan el urbanismo de ideas, territorios que investigan sus singularidades y sus oportunidades, que tienen capacidad para aprender de su propia experiencia y de la experiencia de los demás. Son territorios conscientes que en el siglo XXI el mayor riesgo es permanecer inmóvil y no ser capaces de innovar dado que vivimos en un contexto de rápidos cambios y profundas transformaciones de todo tipo. La experiencia del Proyecto Cities, llevado a cabo por la Fundación Metrópoli, ratifica que la innovación es la forma más eficiente de crear ventaja competitiva. Innovar no es sino inventar a partir de lo ya inventado, de lo que sabemos cómo es y cómo funciona, del saber acumulado en ciudades y territorios. Buenos ejemplos son la experiencia de Curitiba con su centro de pesquisa que ha sido clave en la transformación urbana de la ciudad; la iniciativa de Melbourne con su programa internacional de benchmarking urbano; Sydney con su iniciativa "Sydney Sostenible", que tanto aportó a singularizar su candidatura olímpica y hoy está inspirando el conjunto de las estrategias urbanas y territoriales en la ciudad región; o incluso el caso de "One North" en Singapur, orientado a la creación de un nodo de innovación y de atracción de profesionales creativos de distintos países del mundo. La clave para la innovación en los territorios son las personas, y especialmente, la existencia de una población con un alto nivel de formación. Cuando las ciudades y territorios disponen de una importante infraestructura educativa, y sobre todo de centros de investigación de alto nivel, tienen ventajas para la innovación.

Algunas ciudades que no disponen de una infraestructura educativa sofisticada están atrayendo talentos intelectuales, empresas y trabajadores cualificados sobre la base de su calidad de vida, de la formación de un ambiente tolerante e innovador y de la existencia de un proyecto interesante de futuro que siempre ejerce un cierto magnetismo sobre las personas, empresas o instituciones que sintonizan con esa visión.

3.3.6. CONEXIONES CON REDES DE CIUDADES

En un mundo global, cada vez más, la idea de red y la idea de flujo prevalecen sobre la idea de territorio convencional y las ciudades y territorios más globales y mejor interconectados son las puertas de acceso a la economía y al mundo global.

Tradicionalmente los estados han monopolizado las relaciones políticas internacionales a través de sus ministerios de asuntos exteriores y sus embajadas. De cara al futuro, el protagonismo creciente de las ciudades y territorios en la nueva sociedad global, hace necesaria una postura más activa de estas ciudades en la búsqueda de alianzas estratégicas.

Los Territorios Inteligentes son ciudades o regiones capaces de tejer las conexiones necesarias para participar de forma activa en redes que les aportan posición estratégica.

Las redes de ciudades y territorios pueden basarse en la complementariedad, en la sintonía cultural, en la localización geográfica, en el tamaño, en el perfil urbano, etc., pero

en todo caso, estas conexiones facilitan los intercambios políticos, económicos, sociales, culturales y de ideas. La experiencia del Proyecto Cities nos muestra que pueden establecerse vínculos sólidos entre territorios distantes con las que existe sintonía y vencer de esta forma las barreras convencionales.

Al igual que las empresas, las universidades, los centros de investigación y las personas, también las ciudades necesitan establecer vínculos inteligentes y alianzas estratégicas para el cumplimiento de sus objetivos en la etapa de la globalización.

Un territorio que no tiene proyecto de futuro difícilmente podrá identificar las conexiones específicas que necesita, difícilmente podrá crear las alianzas estratégicas que le permitan el acceso a las innovaciones y experiencias en ámbitos específicos en los que necesita mejorar. Los Territorios Inteligentes son ciudades o regiones conscientes de que una de las claves del éxito en la etapa de la globalización es la pertenencia a redes operativas a nivel regional, nacional e internacional y que éstas pueden crearse a través del esfuerzo de cooperación e intercambio

3.3.7. HACIA UNA ESTRATEGIA DE INOVACION TERRITORIAL.

El concepto de componente de excelencia y “Cluster de Excelencia” ha sido utilizado por primera vez en el ámbito de las ciudades y los territorios en el Proyecto Cities. El objetivo de esta investigación ha sido identificar los componentes de excelencia de las ciudades estudiadas, es decir, aquellos elementos que presentan un nivel de atracción y éxito notorio, y especialmente, los relacionados con la estructura física y funcional de la ciudad. Las ciudades y los territorios actuales casi siempre disponen de lugares singulares que han surgido de forma innovadora y que contribuyen de manera especial a la singularidad y al perfil diferencial de la ciudad. Estos componentes de excelencia pueden ser zonas residenciales, centros históricos, nuevos parques de actividades económicas, anillos verdes, áreas junto al mar, parques urbanos, corredores verdes, programas de peatonalización, áreas de nueva centralidad, sistemas de transporte público, aeropuertos, plataformas logísticas, programas de vivienda social, campus universitarios, equipamientos singulares, parques científicos, elementos naturales prominentes, infraestructuras viarias, hitos que configuran la imagen de la ciudad, innovaciones tecnológicas, diseños urbanos singulares, programas de sostenibilidad ambiental, innovaciones organizativas, o incluso, elementos no tangibles pero eficaces de arquitectura social. La clave, sin embargo, en la investigación del Proyecto Cities ha sido identificar en cada ciudad el “Cluster de Excelencia”, es decir, el conjunto selectivo e interrelacionado de componentes de excelencia. Lo esencial del concepto de cluster es que sus componentes están interrelacionados constituyendo un perfil urbano de excelencia único e irreplicable para cada ciudad.

En algunas ciudades los componentes de excelencia son ya una realidad tangible, en otros casos existen como idea o hay que inventarlos. Hay ciudades en las que de cara al futuro se perciben oportunidades excepcionales que permitirán configurar un “Cluster de

Excelencia” propio capaz de generar ventajas competitivas en el contexto en el que se encuentran.

En el enfoque del Proyecto Cities resulta importante el concepto de “Opciones Estratégicas” que permiten crear, recomponer o ampliar el “Cluster de Excelencia” de una ciudad.

3.3.8. PROYECTOS ESTRATÉGICOS

La identificación de los proyectos críticos se ha realizado a través de la investigación desarrollada sobre los componentes de excelencia, y especialmente, mediante la colaboración de los principales actores urbanos que han expresado su percepción de la ciudad actual y su visión de futuro a través de un instrumento que hemos denominado “Cauce de Participación Institucional”. Para la identificación de estos proyectos críticos resulta esencial un conocimiento de la manera en la que están afrontando el futuro otras ciudades del entorno competitivo. También es importante detectar las oportunidades de colaboración con otras ciudades que pueden ofrecer innovaciones útiles o perfiles complementarios.

Para comprender el significado de este enfoque urbanístico es importante tener presente, que hoy día las ciudades y los territorios se desenvuelven en un entorno muy abierto y competitivo de dimensión global. Hoy día las ciudades necesitan no solo ser competitivas en su entorno inmediato, sino ser globalmente competitivas. Este concepto no se refiere solo a los aspectos económicos sino que es mucho más amplio y significa que las ciudades necesitan singularizarse sobre la base de su idiosincrasia, señas de identidad y componentes de excelencia para ser un referente global a su propia escala.

Esta es una nueva forma de concebir el urbanismo, no se trata solo de “poner la casa en orden” sino de definir un proyecto de futuro basado en las fortalezas de la ciudad y no solo en la solución de los déficits más evidentes.

Las ciudades que están teniendo éxito en la etapa de la globalización son capaces de descubrir su propia identidad, sus singularidades y sus fortalezas, y al mismo tiempo, tienen capacidad para inventar y construir sus propias “ventajas competitivas” en relación con su entorno y en el marco de un mundo complejo, global e interrelacionado. Cada ciudad puede apostar obviamente por muchas y diversas iniciativas para configurar su futuro, sin embargo, solo algunas son capaces de aportar realmente ventaja competitiva a esa ciudad en concreto en la etapa en la que vivimos.

A estas opciones las llamamos “proyectos estratégicos” y se basan en las fortalezas de la ciudad y en sus componentes de excelencia. En las investigaciones desarrolladas sobre diversas ciudades del mundo hemos aprendido que para identificar, y especialmente, para diseñar estos espacios singulares debemos ver, analizar y entender la ciudad con una sensibilidad atenta a lo que es singular en cada caso y que se expresa a través de sus

componentes de excelencia. Solo así podremos imaginar e inventar de cara al futuro unos proyectos estratégicos capaces de ser detonantes de la transformación de la ciudad.

Estos proyectos surgen habitualmente en la intersección de los componentes de excelencia de la ciudad y son lugares en los que emerge una dinámica nueva e impredecible que supera las posibilidades asociadas a sus componentes de partida.

En algunas ciudades ciertos componentes de excelencia han crecido espontáneamente, en otras, si queremos estimular su emergencia se requiere de un esfuerzo especial análogo al que los científicos crean para el desarrollo de una determinada reacción química. Hace falta un ambiente adecuado, un lugar propicio, unas mezclas en proporciones correctas, unos catalizadores o dinamizadores, un know-how, etc. Los Territorios Inteligentes son aquellos capaces de diseñar y construir sus propios proyectos estratégicos. Teniendo en cuenta la limitación de recursos humanos y económicos en la ciudad y los límites temporales de los períodos del gobierno local, la identificación de los proyectos estratégicos y prioridades básicas es un elemento esencial de la política urbana y territorial.

La clave para la definición de un proyecto de futuro inteligente es identificar con rigor el "Cluster de Excelencia" de la ciudad y alcanzar un consenso respecto a los proyectos estratégicos de futuro, este Proyecto de Ciudad se convierte en una referencia clara para orientar las acciones prioritarias del sector público, del sector privado y de la sociedad civil organizada. La metodología de los "Cluster de Excelencia" que estamos utilizando en la Fundación Metrópoli en las investigaciones del Proyecto Cities y aplicando al territorio del estado de Guanajuato ayuda a identificar las iniciativas y proyectos estratégicos que pueden ser la base para formular un proyecto de futuro para el territorio.

3.3.8. INNOVACIÓN Y TERRITORIO

Los territorios y las ciudades evolucionan y cambian, y ese cambio parece exigir nuevas estrategias de desarrollo adaptadas a las muy distintas formas en que esas transformaciones se producen, incidiendo directamente en el desarrollo económico, en las relaciones sociales, en la calidad de vida y en los factores ambientales.

De ahí, que en un contexto de progresiva globalización de la economía se hayan producido cambios radicales en el papel tradicional de las ciudades, de ser centros organizadores de un territorio local, a convertirse cada vez más en polos integradores y dinamizadores de la economía de amplias regiones en un circuito altamente competitivo entre ciudades y territorios. Al hablar hoy de las ciudades se insiste en los factores de competitividad, que suelen estar asociados a la productividad y al uso de la tecnología. Pero además de la tecnología, el factor diferencial en la competitividad es el componente creativo. La invención, la curiosidad, la creatividad en definitiva, son la fuente de la riqueza real de las ciudades y territorios. Las ciudades son más ricas, son más prósperas, cuando son más creativas.

Hoy día, en la economía mundial no compiten los países, compiten en mayor medida las ciudades y las regiones ya que son los territorios con más capacidad para aportar ventaja competitiva a las empresas y personas que en ellos se ubican. Pero también, en el mundo actual se hace necesario hacer compatible dos tendencias que, en principio, pudieran parecer contradictorias: los crecientes y profundos procesos de globalización y la revalorización del papel ejercido por las sociedades locales. Sin embargo existe un nexo de unión y de puente entre estas dos escalas, que hace determinante el modo en cómo se articulan los territorios en el espacio de los flujos y las redes: la innovación. En este sentido, los expertos tienden a coincidir que en escenarios de desarrollo global es imprescindible tener en cuenta las posibilidades de acceso a las grandes infraestructuras y la interrelación con otras ciudades, pero el factor detonante y decisivo es la capacidad de iniciativa y de innovación local.

Así, la interrelación existente entre innovación y territorio se erige como el basamento esencial sobre el cual se generan factores competitivos específicos que marcan diferencias sustanciales entre ciudades. Estas diferencias, no solo se expresan en la perspectiva económica de riqueza, prosperidad y oportunidades comerciales, sino sobre todo, en un conjunto de elementos conocidos genéricamente como calidad urbana: un ambiente natural agradable e interesante, la existencia de variedad de instituciones y oportunidades de interés cultural –incluidos monumentos y lugares históricos bien conservados-, equipamiento urbano eficiente y un sistema de accesibilidad que permita al ciudadano disfrutar de los espacios urbanos y los servicios colectivos públicos y privados.

La creciente importancia que hoy tiene la innovación, como factor que puede elevar la capacidad competitiva de las empresas, mejorar la calidad de vida en las ciudades y contribuir a la sostenibilidad ambiental de los territorios, es debido a que es el elemento catalizador de los procesos económicos, humanos, institucionales y culturales que incentivan el potencial de desarrollo y la colaboración activa entre entidades locales, instituciones públicas y privadas, el tejido empresarial existente y la sociedad en su conjunto.

De esta manera, las ciudades y las regiones, a través de la investigación y diseño de nuevas estrategias, pueden afrontar el futuro con más éxito. Hay territorios que apuestan decididamente por la innovación, que enfatizan el urbanismo de ideas, territorios que investigan sus singularidades y sus oportunidades, que tienen capacidad para aprender de su propia experiencia y de la de los demás. Son territorios conscientes que en el siglo XXI el mayor riesgo es permanecer inmóvil y no ser capaces de innovar dado que vivimos en un contexto de rápidos cambios y profundas transformaciones de todo tipo.

La experiencia del Proyecto Cities, desarrollado por la Fundación Metrópoli, en distintos lugares del mundo ratifica que la innovación es la forma más eficiente de crear ventaja competitiva. Innovar no es sino inventar a partir de lo ya inventado, de lo que sabemos cómo es y cómo funciona, del saber acumulado en ciudades y territorios. Buenos ejemplos son la experiencia de Curitiba con su Instituto de Investigación Urbana (IPPUC) que ha

sido clave en la transformación urbana de la ciudad; la iniciativa de Melbourne con su programa internacional de benchmarking urbano; Sydney con su iniciativa "Sydney Sostenible", que tanto aportó a singularizar su candidatura olímpica y hoy está inspirando el conjunto de estrategias urbanas territoriales en la ciudad región; o incluso, el caso de "One North" en Singapur, orientado a la creación de un nodo de innovación y de atracción de profesionales creativos de distintos países en torno al mundo de la biotecnología.

La clave para la innovación en los territorios son las personas, y especialmente, la existencia de una población con un alto nivel de formación. Cuando las ciudades disponen de una importante infraestructura educativa, y sobre todo de centros de investigación de alto nivel, tienen ventajas para la innovación. Algunas ciudades que no disponen de una infraestructura educativa sofisticada están atrayendo talentos intelectuales, empresas y trabajadores cualificados sobre la base de su calidad de vida, de la formación de un ambiente tolerante e innovador y de la existencia de un proyecto interesante de futuro que siempre ejerce un cierto magnetismo sobre las personas, empresas o instituciones que sintonizan con esa visión.

En este proceso de cambio de las ciudades y los territorios hemos asistido en las dos últimas décadas principalmente a un proceso innovador de transformación de territorios. vinculados con áreas costeras y portuarias. Ciudades como Lyon, Nantes, Hamburgo y Oslo, por citar solo algunas, son buenos ejemplos de creatividad para redescubrir.

3.4. MANEJO DEL TERRITORIO EN LAS MEGA REGIONES URBANAS DEL MUNDO.

En todo el mundo las ciudades están experimentando algunas de las transformaciones más profundas de su historia. Por primera vez en la historia de la humanidad la mayor parte de la población de nuestro planeta vive en ciudades y regiones urbanas.

Todo indica que esta tendencia continuará en las próximas décadas. Estudios demográficos solventes indican que hacia el año 2050 el 80% de la población mundial vivirá en ciudades.

América Latina será la región más urbanizada del planeta con casi el 92% de su población viviendo en ciudades, la mayoría en grandes megalópolis.

No solo hay más ciudades y es mayor el porcentaje de la población que habita en ellas. Las ciudades cada vez son mayores. A lo largo de los últimos 60 años el número de ciudades de más de un millón de habitantes se ha multiplicado por cuatro. Este crecimiento urbano ha ido configurando nuevas estructuras territoriales, las mega-regiones, grandes aglomeraciones que engloban diversos centros urbanos y sus entornos regionales y que son los nuevos protagonistas de la economía global.

En el caso de México, articular una mega-región urbana coherente en torno al Distrito Federal que englobe las ciudades y áreas metropolitanas próximas, junto con los sistemas

ambientales y los espacios rurales, constituye la clave para el desarrollo del país en las próximas décadas.

En este contexto, el estado de Guanajuato es una pieza fundamental capaz de integrar el gran ámbito que hemos denominado el “Diamante de México” configurando un espacio diverso y lleno de oportunidades, capaz de aprovechar las ventajas de la Ciudad de México como gran nodo global y de reforzar a éste incorporando una oferta de ciudades y territorios mucho más compleja, diversa y atractiva.

3.4.1. MEGA-REGIONES URBANAS. LOS NUEVOS ACTORES GLOBALES.

La reordenación territorial asociada a la consolidación de los procesos de globalización de la economía y a la mejora de los sistemas de transportes y comunicaciones demanda el ordenamiento de nuevos espacios, capaces de organizar los procesos de cambio e innovación territorial que implican un creciente protagonismo de las ciudades y las regiones como actores clave del desarrollo económico y la articulación del territorio.

En muchas de las zonas más dinámicas del mundo la expansión de ciudades y áreas metropolitanas está dando lugar a procesos de integración a escala regional conformándose nuevas grandes conurbaciones, las denominadas mega- regiones, que se están convirtiendo en el nuevo motor económico a nivel mundial. Las mega-regiones se están formando a partir de la expansión espacial de áreas metropolitanas geográficamente conectadas y de otras configuraciones urbanas, de la unión de regiones con alta densidad demográfica, de la integración de los grandes mercados, etc. Su fortaleza deriva de su gran dimensión demográfica, de su visibilidad global, de su alta conectividad internacional y, sobre todo, de su enorme capacidad económica y de su elevada concentración de actividades innovadoras junto con la gran cantidad de mano de obra cualificada asociada a ellas. Recientes investigaciones de ONU-Hábitat han revelado que las 40 mega-regiones más grandes del mundo ocupan una diminuta fracción de la superficie habitable de la Tierra y que albergan a menos del 18% de la población mundial, sin embargo, acogen el 66% de toda la actividad económica mundial y alrededor del 85% de la innovación tecnológica y científica.

Las mega-regiones urbanas se caracterizan por sus importantes economías de aglomeración, que se vinculan a la concentración de las funciones terciarias avanzadas, a las infraestructuras de comunicación globales y a la localización de centros de formación y generación del conocimiento. A la vez presentan una importante diversidad interna, que integra sistemas urbanos policéntricos, megalópolis, ciudades medias y pequeñas y sistemas ambientales que, en conjunto, definen una oferta territorial con capacidad de acogida para una enorme diversidad de actividades, organizaciones y personas que constituye una de sus principales fortalezas.

Así las mega-regiones son actores centrales en la localización de los sectores económicos más avanzados, los vinculados a la denominada economía del conocimiento, y a la vez son

ámbitos en el marco de los cuales es posible poner en valor ámbitos regionales que no son espacios económicos punteros.

Se trata de una configuración territorial distinta del mero crecimiento urbano y por tanto sus oportunidades van más allá de las tradicionales economías de escala. En las mega-regiones aumentan la interconectividad y las interacciones, y se crean nuevas formas de cooperación entre las ciudades y entre estas y el territorio de su entorno, lo que conduce a un crecimiento económico regional. Una mega-región presenta una diversidad de oportunidades y contextos geográficos que generan posibilidades totalmente nuevas para expandir territorialmente los procesos de desarrollo económico, ampliar la dimensión de los clusters productivos regionales, generar elementos de interacción sectorial y territorial y configurar estrategias económicas, sociales y ambientales más integradas.

El crecimiento de mega-regiones y de los grandes espacios metropolitanos conlleva el desarrollo de sistemas de transporte integrados, proyectos económicos y estrategias de protección ambiental que abarcan varias ciudades, generando un nuevo tipo de región urbana más extensa. Las nuevas redes de trenes de alta velocidad, los aeropuertos y los sistemas de tránsito regional que conectan estas "regiones metropolitanas" mejoran la movilidad y fortalecen los vínculos económicos entre las diversas ciudades configurando una estructura urbana en red.

3.4.2. LA MEGA-REGIÓN DEL NORESTE DE ESTADOS UNIDOS.

El surgimiento de estas nuevas regiones urbanas extendidas o "super-ciudades", fue señalado por primera vez en 1961 por el geógrafo francés Jean Gottmann en su estudio del noreste de los Estados Unidos de Norteamérica. Desde Boston a Washington DC se tiene un territorio con una superficie de tan solo el 2% del área total de la nación y un quinto de la población y en la que, sin embargo, se produce y mueve un cuarto de la economía del país.

Tal y como se predijo hace cuarenta años, esta región ha crecido en una línea continua de áreas urbanas. Es la mayor de las 10 mega-regiones que se están conformando en los Estados Unidos. Este territorio se extiende a lo largo de más de 800 kilómetros de norte a sur sobre la costa noreste de los Estados Unidos con una población cercana a los 70 millones de habitantes. El elemento central de este espacio es la gran aglomeración metropolitana de Nueva York que incorpora los estados colindantes de Nueva Jersey y Connecticut.

El corredor urbano del noroeste de Estados Unidos se extiende hacia el norte por el área metropolitana de Boston y hacia el sur incorpora los espacios metropolitanos de Filadelfia y Washington-Baltimore. En conjunto incorpora centros financieros, políticos, culturales, universitarios, los servicios avanzados y los elementos de conectividad global que hacen que este espacio siga teniendo el principal papel protagonista en la economía mundial. La carretera I-95 y la línea de alta velocidad ferroviaria articulan los intensos flujos de tráfico

a lo largo del corredor junto con una densa red aeroportuaria que da soporte a los puentes aéreos interurbanos y hacen de este espacio de Estados Unidos el más interconectado a nivel global.

3.4.3. LA MEGA REGION DE CHINA.

En la actualidad la mayor concentración urbana china del planeta es la mega-región china de Hong Kong-Shenzhen- Guangzhou-Macao con una población aproximada de 120 millones de personas. La localización junto a Hong Kong de una de las primeras áreas especiales de desarrollo económico de China impulsó un rápido crecimiento de la población y la economía en torno al delta del río de las Perlas. Esta región es el ámbito que mayor crecimiento económico y demográfico ha experimentado en China durante los últimos 25 años casi doblando su población en este periodo y multiplicando la renta per capita de sus residentes casi por 15. El resultado es un territorio extremadamente denso que en una superficie de unos 50,000 km², el 0,5% de la superficie del país, acoge a casi el 9% de la población y genera aproximadamente el 18% de todo el PIB chino. Es un territorio fuertemente interconectado a través de vías fluviales, con el río de las Perlas como principal conexión, vías marítimas, ferrocarriles, transporte aéreo y autopistas. El río de las Perlas tiene una amplia red fluvial desarrollada que suma cerca de 7,000 km de recorrido y donde se localizan muchos puertos. Además cuenta con una amplia red ferroviaria con conexiones de alta velocidad en diversos puntos de su recorrido, de carreteras y autopistas y conexiones aéreas con todo el mundo. De la ciudad de Shenzhen a Hong Kong se tarda aproximadamente una hora existiendo conexiones por tren, barco y carretera. La reciente inauguración de un puente que une Hong Kong y Shenzhen facilita todavía más la comunicación. Existe conexión directa por ferry también desde el aeropuerto internacional de Hong Kong a las ciudades de Zhongshan, Dongguan y Zhuhai. A lo largo del litoral de la mega-región urbana se extienden diversas instalaciones portuarias que en conjunto constituyen el mayor puerto del mundo concentrando un tráfico de 48 millones de contenedores, más del doble que el siguiente puerto mercante, Singapur y siete veces más que el de Long Beach que es el mayor puerto de Norteamérica, lo cual demuestra el poderío industrial de la zona y su creciente rol logístico.

3.4.4. LA DIAGONAL DEL ESTRECHO DE MALACA.

En algunos territorios se está impulsando activamente mediante políticas la articulación de mega-regiones con objeto de aprovechar más eficazmente sus oportunidades territoriales y hacer viables proyectos de desarrollo con alcance global.

Este es el caso de la denominada Diagonal del Estrecho de Malaca. Esta iniciativa permitirá conectar a una población de más de 16 millones de personas a lo largo de la costa occidental de la península Malaya desde Singapur hasta Penang incluyendo las áreas metropolitanas de Iskandar y Kuala Lumpur. El estrecho malayo entre esta costa y la

cercana isla de Sumatra configuran un pasillo estratégico que es el de mayor tráfico marítimo del mundo.

Está previsto que este dinámico corredor económico en el futuro esté conectado a través de una línea ferroviaria de alta velocidad que asegurará la integración funcional en un espacio tradicionalmente fragmentado, conectando ciudades, puertos y aeropuertos y con posibilidades de desarrollarse hacia el norte hasta alcanzar las regiones del sur de Tailandia. Junto a las intensas relaciones aéreas y marítimas, la articulación de la Diagonal es un elemento clave para la proyección de Singapur como gran centro de servicios avanzados, para la posición de Kuala Lumpur como un nodo de alta tecnología y para el desarrollo del turismo de la región, así como fortalecer las crecientes interrelaciones con los ámbitos emergentes cercanos en torno a la Bahía de Bengala, Tailandia y el sur de China.

3.4.5. LA DIAGONAL EUROPEA.

Europa, con una estructura de ciudades medias muy consolidada, altas dotaciones infraestructurales y elevados niveles de bienestar ha apostado por el policentrismo en un contexto en el que la desaparición de fronteras históricas y nuevos procesos de desarrollo urbano están reconfigurando las estructuras y relaciones de muchos ámbitos regionales.

Uno de los más dinámicos durante las últimas décadas es el denominado Diamante Mediterráneo que ocupa el cuadrante noreste de la península Ibérica. Este Diamante es el motor económico, cultural y político de España y del sur de Europa, comprende cuatro de las cinco mayores ciudades españolas, Madrid, Barcelona, Valencia y Zaragoza, junto con sus densos entornos regionales y configura un área en la que residen unos 15 millones de personas, más de un tercio de la población del país, y dos tercios de su producción económica. Importantes inversiones en los sistemas de transporte, especialmente en las líneas de alta velocidad ferroviaria se han traducido en un aumento de conectividad entre unas ciudades ya muy interrelacionadas por sistemas aéreos y de autopistas aumentando aún más los flujos de personas y mercancías entre ellas.

El Diamante Mediterráneo se está integrando de forma creciente con otros ámbitos urbanos de escala regional como el eje Lisboa-Oporto en el oeste y hacia el este el eje Lyon-Marsella y los densos espacios urbanos del norte de Italia. Se está configurando así la denominada Diagonal Europea, un espacio emergente liderado por las ciudades de Lisboa, Madrid, Barcelona, Marsella y Milán. La Diagonal es el resultado de la articulación de grandes sistemas urbanos de escala suprarregional que se están configurando a través de los nuevos sistemas de comunicaciones y el aumento de la interrelaciones económicas y sociales formando lo que podemos denominar "super-ciudades". En una isócrona de cuatro horas, utilizando el tren de alta velocidad, las ciudades de la Diagonal tendrán acceso a casi 140 millones de habitantes. En contraste con las zonas centrales El Eje Sao Paulo-Río de Janeiro

En un continente caracterizado por el intenso crecimiento de sus principales centros urbanos la mega-región que se configura en torno a las dos mayores ciudades brasileñas es el ámbito de mayor dimensión urbana del continente. Estas dos megalópolis están extendiéndose de forma creciente tanto hacia el interior como a lo largo de la costa a través de la que se conectan definiendo un eje urbano de casi 350 km de longitud en el que viven unos 45 millones de habitantes. Este territorio es clave para el conjunto del desarrollo económico brasileño acogiendo el 15% de la población, el 25 % del PIB del país y casi la mitad de toda su producción industrial.

Sin embargo esta importantísima región urbana se enfrenta a crecientes limitaciones en su desarrollo que están frenando su potencial. Desde hace años ambas ciudades experimentan un crecimiento económico inferior a la media de Brasil de forma que pese a su rápido crecimiento las economías locales no son capaces de integrar adecuadamente a toda la fuerza laboral que afluye a la mega-región. Las conexiones entre las dos ciudades principales presentan crecientes limitaciones y carencias que están dificultando una articulación efectiva del espacio regional. El rápido crecimiento de las áreas urbanas, junto con aspectos de debilidad institucional y financiera, conllevan graves problemas ambientales y sociales.

3.4.6. OPORTUNIDADES DE INTEGRACIÓN EN EL CENTRO DE MÉXICO.

Las mega-regiones se articulan en torno a una ciudad global (Nueva York, Hong Kong, Singapur, Sao Paulo, etc.) y en el caso mexicano la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es, sin duda, una de las grandes megalópolis globales. Independientemente de la delimitación metropolitana que se utilice se encuentra entre las diez aglomeraciones urbanas más pobladas del mundo y entre las 20 áreas con mayor producción económica en valor absoluto.

Su protagonismo en el marco nacional es indiscutible. Su población es cinco veces mayor que la de la segunda área metropolitana de México. El Distrito Federal y los estados de su entorno configuran el área urbana más poblada de Norteamérica. En este ámbito reside casi el 25% de toda la población del país y constituye el principal centro económico, político y de conocimiento de la nación y en él se han dado las mayores tasas de crecimiento demográfico y productivo en un espacio intensamente urbanizado y con una elevadísima densidad de población. Es también el área con mayores índices de desarrollo humano, mejor dotación de infraestructuras y niveles formativos más elevados.

En este contexto la región que se extiende inmediatamente al norte del ámbito metropolitano del Distrito Federal constituye un espacio singular con activos lo suficientemente importantes como para configurarse como un nuevo polo del desarrollo mexicano, con mayor capacidad para integrar los espacios de crecimiento ahora dominantes, en torno al Valle de México y la frontera con los Estados Unidos, y propiciando su integración con el denso sistema urbano del centro del país.

5. LA GESTION DEL TERRITORIO EN UNA PROPUESTA INNOVADORA PARA EL CENTRO OCCIDENTE DEL PAIS: "EL DIAMANTE DE MEXICO".

3.5.1. EL DIAMANTE DE MEXICO.

El Diamante que se configura en torno a las ciudades de Guadalajara, Aguascalientes, San Luis Potosí, Querétaro y Morelia, junto con la Megalópolis de México, se sitúa sobre el triángulo de crecimiento mexicano y engloba el área con mayor densidad de ciudades del país. Esto, junto con su dotación de infraestructuras, sus activos productivos y su equipamiento de servicios de alto nivel, dotan a este espacio de una sólida armadura urbana sobre la que sustentar sus procesos de crecimiento.

El Diamante de México es un espacio que ocupa aproximadamente el 6% de la superficie de México en donde vive una población de 50.2 millones de habitantes, el 44.7% de toda la población nacional y que genera el 51% de todo el PIB mexicano.

Aquí se localizan 12 de las 20 mayores áreas metropolitanas mexicanas. La distancia máxima entre ciudades situadas en vértices contiguos del Diamante es la que existe entre Morelia y Guadalajara con casi 250 km. Aquí también se localizan cuatro de las cinco mayores áreas metropolitanas de México, incluyendo las dos más pobladas, siete zonas metropolitanas de más de un millón de habitantes y otras cinco con más de 500,000 habitantes.

Se trata del espacio con mayor densidad urbana del país, localizado sobre los principales ejes de desarrollo nacional, con acceso inmediato a los principales puertos tanto del Pacífico como del Atlántico e interconectado por una densa red de autopistas, ferrocarriles y aeropuertos. Aquí se dan las condiciones para articular una gran región urbana configurando una estructura más articulada y potente en la línea de los procesos que están modelando los principales nodos económicos del mundo. Es la mega-región mexicana o el Diamante de México.

La relevancia global del Diamante se pone en evidencia al comparar sus variables básicas con otros espacios en el contexto internacional. En términos de población, si el Diamante de México fuera un país ocuparía la posición 25ª, con un tamaño demográfico similar a Sudáfrica y algo mayor que Corea del Sur, Colombia o España. En cuanto a la producción económica el Diamante sería la nación número 20 por valor total del PIB, una posición que ahora ocupa Suiza y con una producción total superior a Bélgica, Suecia, Polonia o Arabia Saudita.

3.5.2. CONFIGURANDO EL DIAMANTE.

La articulación del Diamante propicia el impulso de un territorio con mayor capacidad de respuesta a los retos de la sostenibilidad y la competitividad que son la clave para el

futuro. Hace posible un reforzamiento global de la oferta territorial aprovechando complementariedades entre ámbitos de características muy distintas. La presencia de la megalópolis del Valle de México aporta un contingente demográfico y una dimensión urbana que son un activo cada vez más valioso para el desarrollo. Aporta una mayor visibilidad internacional, mayor capacidad de captación de inversiones e innovaciones, una extraordinaria oferta de servicios del más alto nivel, el acceso a grandes infraestructuras, a estructuras políticas y administrativas, centros de conocimiento, etc. A su vez la incorporación de ciudades medias, áreas naturales y rurales y sistemas urbanos policéntricos a la estructura de la megalópolis le aporta elementos de diversidad cada vez más importantes para su éxito: mayor cohesión social (menor delincuencia y conflictividad, menores niveles de exclusión, etc.), menores costes para familias y empresas, menor congestión y tiempos de desplazamiento, mayor calidad ambiental y mejores posibilidades de una gobernanza eficaz, entre otros aspectos.

Se trata en definitiva de articular un espacio con mayor diversidad y, por lo tanto, con mayores oportunidades y una capacidad creciente de beneficiarse de las complementariedades entre diferentes ámbitos y espacios con características distintas. Diversidad, complejidad, densidad, la apertura al exterior, conectividad y posibilidades de interrelación son los factores esenciales para impulsar espacios creativos e innovadores, sostenibles y competitivos.

3.5.3. LOS PAISAJES DEL DIAMANTE.

El Valle de México ocupa el vértice en el que convergen las dos grandes cordilleras del país, la Sierra Madre Oriental y Occidental, uniéndose para formar el Istmo de Tehuantepec. El Diamante se desarrolla sobre el extenso altiplano que se localiza entre ambas cadenas montañosas y entre las regiones tropicales que se extienden al sur y los extensos territorios desérticos del norte que marcan una nítida separación con los sistemas urbanos de la frontera.

Existe por tanto una unidad geográfica que es esencial para plantear elementos de integración del Diamante y para articular estrategias comunes desde la perspectiva regional que son fundamentales para la sostenibilidad del conjunto del territorio de la mega-región.

De norte a sur el Diamante se apoya en los bordes de las sierras. Estas cadenas montañosas desarrollan un papel fundamental para el conjunto regional actuando como grandes corredores ecológicos con un papel fundamental en la captación de agua y la limpieza atmosférica, la preservación de la biodiversidad y de los ciclos naturales, la calidad paisajística y el atractivo global del territorio. Acciones de reforestación, restauración y mejora ambiental deben desarrollarse de forma integrada para configurar estos espacios como grandes pasillos ambientales del Diamante, soporte básico de su sostenibilidad y ámbitos de oportunidad para nuevas iniciativas turísticas.

De este a oeste el territorio del Diamante se extiende a lo largo del Eje Neovolcánico que configura un corredor natural de alta accesibilidad, caracterizado por un paisaje dominado por numerosos conos y restos de edificios volcánicos que destacan en un paisaje dominado por una agricultura altamente productiva. Existen grandes oportunidades de articulación regional en torno a estos espacios en los ámbitos de la mejora ambiental y paisajística del territorio, el fortalecimiento de las producciones agrícolas, la mejora de los entornos urbanos y el desarrollo de nuevas actividades en los espacios rurales vinculadas a entornos metropolitanos.

La red hidrológica es otro elemento clave de integración territorial. La mayor parte del Diamante forma parte de la cuenca del río Lerma, que nace en el Estado de México, recorre el Bajío y desemboca en la laguna de Chapala. Es necesario disponer de instituciones para lograr una gestión integrada de la totalidad de la cuenca del Lerma para afrontar los problemas de calidad y abastecimiento de agua que son uno de los desafíos ambientales y económicos más importantes para el futuro de este territorio. Protección de riberas fluviales, asignación eficiente de usos del agua y depuración integral de los efluentes son objetivos básicos para la supervivencia de las áreas urbanas y las actividades económicas que deben abordarse desde la perspectiva global del Diamante.

3.5.4. CONEXIONES FÍSICAS.

El fuerte peso demográfico de la megalópolis del Valle de México y el carácter fuertemente radial de los sistemas de infraestructuras de transporte dota a este territorio de una elevada densidad de infraestructuras de alta capacidad que son esenciales para articular eficazmente la mega-región.

Los análisis de accesibilidad del sistema viario mexicano muestran que los ámbitos con mayor conectividad de todo el territorio se localizan a lo largo de los principales ejes del Diamante: el corredor de la carretera Ciudad de México- Irapuato y parte de la carretera Ciudad de México-Guadalajara, extendiéndose a lo largo de estos corredores desde la zona norte del Estado de México hacia los estados de Querétaro, Guanajuato y el norte de Michoacán. De igual modo los ejes ferroviarios principales se han desarrollado en forma radial desde el Distrito Federal siguiendo al igual que las carreteras tres grandes ejes troncales hacia el norte para conectar con la frontera de Estados Unidos: México-El Paso, México- Monterrey-Laredo y México-Guadalajara-Nogales.

El análisis de las intensidades de tráfico a lo largo de estos ejes viarios define un esquema de interrelaciones entre los diferentes centros metropolitanos que confirma la creciente integración funcional en el marco de la mega-región del Diamante de México. Así las interacciones más fuertes desde la megalópolis del Valle de México son las que se dan con las zonas metropolitanas situadas al norte especialmente hacia el corredor del Bajío con un máximo hasta Querétaro y León que se va reduciendo a partir de estas ciudades hacia San Luis Potosí y Aguascalientes. También son importantes los flujos de tráfico entre el Valle de México y la zona metropolitana de Guadalajara estimándose el tráfico diario

promedio anual entre ambas ciudades en unos 5,500 vehículos/día, y son cada vez mayores los existentes entre ésta y el área de León. Morelia sorprende por registrar flujos relativamente bajos en todas direcciones y quedar relativamente aislada de todas las otras zonas metropolitanas.

Esta estructura del sistema de transportes y la densidad de las áreas metropolitanas que se localizan a lo largo de ellas dan lugar a que las áreas de influencia de estas ciudades se solapen. La superposición de las isocronas de una hora en torno a los diferentes ámbitos metropolitanos define un amplio espacio cuya envolvente marca con claridad el alcance de la mega-región que por el norte llega hasta San Luis Potosí y por el sur hasta Cuernavaca y Cuautla.

La potenciación de los diversos ejes troncales de carreteras previstos en los planes federales de infraestructuras va a contribuir decisivamente a mallar la mega-región mejorando sus interconexiones, potenciando los elementos de conexión exterior y eliminando cuellos de botella en el sistema viario.

Así se tienen previstas conexiones fundamentales como la nueva autopista Irapuato-León que duplicará la capacidad en este ámbito clave del Bajío, la futura conexión de Celaya con San Juan del Río hacia el Valle de México, la conexión San Luis de Potosí-Lagos de Moreno, la mejora de los accesos al área metropolitana de Guadalajara y la gran ronda por el norte del Valle de México.

Todas estas infraestructuras viarias se integran en los grandes corredores multimodales que desde los puertos de Manzanillo en el Pacífico y Tampico en el Atlántico discurren hasta los diferentes ámbitos del Diamante para conectarse con los ejes norte-sur donde confluyen con los ejes que comunican los puertos de Lázaro Cárdenas y Veracruz con el Distrito Federal, con el resto del Bajío y con Guadalajara para dirigirse hacia las ciudades de la frontera y del centro de Estados Unidos.

En conjunto estos corredores multimodales de transportese integran en una de las grandes estructuras mundiales de transporte, el denominado Sistema de Seguridad Multimodal Transpacífico que articula el movimiento de contenedores desde los puertos de Singapur y el sur de China hasta la costa oeste de Estados Unidos y México además de su distribución en el interior del continente.

El sistema aeroportuario es en la actualidad otro elemento clave de articulación interna del Diamante. Existen en la actualidad 10 aeropuertos internacionales, el más importante de los cuales es el de Benito Juárez de la Ciudad de México con unos 24 millones de pasajeros al año de los cuales 8 millones corresponden a vuelos internacionales. La conexión aérea de este aeropuerto con Guadalajara mueve más de 1,6 millones de pasajeros al año y la relación entre la Ciudad de México y León unos 230,000. Otros 125,000 pasajeros al año se desplazan entre Guadalajara y el aeropuerto de Toluca.

Desde los aeropuertos de Querétaro, San Luis Potosí y Aguascalientes existen también conexiones aéreas con el Distrito Federal.

Hacia el futuro, como ha ocurrido en otras mega-regiones en diversas partes del mundo, existe la oportunidad de articular las relaciones entre los principales nodos urbanos del Diamante mediante ferrocarril de alta velocidad. Se trata del modo de comunicación interurbana más eficaz y con mayor capacidad de articular sistemas urbanos policéntricos. Encuentra su máxima eficiencia en ámbitos en los que las distancias entre los nodos se sitúan entre los 250 y los 600 km, como ocurre en el Diamante de México. Este modo de transporte precisa de condiciones adecuadas de alta densidad de población y de flujos de tráfico estables y de gran volumen, necesarios para que el ferrocarril constituya una opción viable y atractiva.

En la actualidad la principal limitación para su desarrollo se encuentra en la escasa movilidad interurbana que se da en México, incluso en las zonas de mayor densidad del país.

3.5.5. EL CORAZÓN DEL DIAMANTE.

Las cifras de desplazamientos entre México y Guadalajara, elevadas en el contexto mexicano, contrastan con las que se alcanzan entre zonas urbanas con población mucho menor pero niveles de renta per cápita más elevados. Así la conexión de alta velocidad entre Londres y París genera unos 15 millones de viajes anuales mientras que la existente entre Madrid y Barcelona supone algo más de 6.6 millones de desplazamientos anuales.

En los próximos años, según se den aumentos en las interacciones entre nodos urbanos y en la renta per cápita se podrá plantear un ferrocarril de alta velocidad que conecte las ciudades de México-Querétaro-León-Guadalajara para articular eficazmente los desplazamientos interiores del Diamante.

Las distancias entre algunas de las principales ciudades situadas en los vértices del Diamante serían excesivas para plantear estrategias efectivas de integración regional si no existieran nodos intermedios que permiten una mayor continuidad del sistema urbano. Es por ello que la localización y las características del sistema urbano del estado de Guanajuato juegan un papel esencial.

Guanajuato ocupa una posición central en el sistema de ciudades del Diamante y presenta una densidad urbana excepcional en el contexto mexicano que permite dar continuidad a los procesos de integración funcional y económica en el conjunto de este espacio.

De este a oeste el corredor urbano del Bajío guanajuatense presenta ya una importante articulación con el área urbana de Santiago de Querétaro a través de Celaya y los núcleos de su entorno, principalmente Apaseo El Alto y Apaseo El Grande.

Así también, el área metropolitana de León de los Aldama se orienta hacia Guadalajara y Aguascalientes, con núcleos intermedios como Lagos de Moreno y Tepatlán de Morelos con poblaciones en torno a los 150,000 habitantes. Hacia el sur la conexión con Morelia se produce a través del eje Salamanca-Moroleón-Uriangato mientras que hacia el norte en la relación Querétaro-San Luis Potosí se encuentran centros urbanos como San Luis de La Paz y San José Iturbide que están entre los que han experimentado un mayor crecimiento demográfico en el estado durante la última década. En este ámbito norte, en relación directa con el eje del Bajío, se encuentran otros núcleos importantes como San Miguel de Allende, Dolores Hidalgo y San Felipe.

Los ejes infraestructurales de carreteras y ferrocarriles se corresponden con este esquema y le dan soporte. En Guanajuato confluyen los ejes que desde Monterrey-Nuevo Laredo y Ciudad Juárez en la frontera comunican con la Ciudad de México. Por el límite sur del estado discurre además la conexión desde el Distrito Federal a Nogales y Tijuana. En sentido este-oeste el corredor entre los puertos de Manzanillo en el Pacífico y Tampico en el Atlántico también atraviesa por el estado. Todos estos factores hacen de Guanajuato un auténtico "territorio rótula" en el corazón del Diamante urbano de México, con una posición estratégica en el marco de la región urbana del Diamante y en relación con los grandes centros de población nacionales. En un radio de 200 km de León se sitúa una población de más de 25 millones de personas y en uno de 400 km, algo más de tres horas de viaje, se encuentra el 50% de toda la población mexicana.

En el marco de los procesos de reconfiguración territorial asociados a la articulación de las mega-regiones estos territorios rótula son elementos claves. Son espacios que, a partir de nuevas conexiones físicas y telemáticas, de procesos de integración funcional y productiva, y de iniciativas de cooperación, desarrollan nuevas funciones generando nuevos ámbitos de relación entre espacios próximos. Los territorios rótula aprovechan las nuevas oportunidades territoriales al descubrir posibilidades de interacción, complementariedades y fortalecimiento a través de nuevas relaciones espaciales.

Así, los territorios rótula son espacios policéntricos que surgen a partir de la suma y la reorganización de elementos existentes, integrando y dando nuevas oportunidades de desarrollo a espacios que tradicionalmente han funcionado de forma independiente. Se trata por tanto de un proceso que abre enormes oportunidades a las ciudades medias y a los sistemas de ciudades regionales al generar nuevas estructuras que permiten que estos territorios desarrollen iniciativas y acojan dotaciones y actividades de mucho mayor rango que el que les correspondería por su tamaño, creando condiciones para su participación activa en el nuevo escenario de globalización.

El modelo tendencial mexicano tiende a reforzar el crecimiento de la megalópolis del Valle de México como nodo que concentra progresivamente el desarrollo demográfico aunque con crecientes dificultades para mantener el papel de motor económico del país ante las crecientes ineficiencias que conlleva su tamaño. Esta tendencia sólo limitará sus consecuencias negativas, en la medida en que el centro y los territorios del entorno sean

capaces de cooperar y desarrollar estrategias de articulación que les permita desarrollar nuevos factores de impulso mediante el aprovechamiento de sus mutuas complementariedades.

En este planteamiento de articulación y fortalecimiento del Diamante de México, Guanajuato constituye una pieza clave.

Es el territorio que debe posicionarse como la gran "Rótula Territorial" para hacer del Diamante una realidad más integrada y dotada de dinámicas conjuntas.

Este objetivo de articulación del Corazón del Diamante se logra mediante un conjunto de operaciones estratégicas que permiten al estado aprovechar las oportunidades del entorno. Las propuestas fundamentales que sustentan la construcción del Modelo Territorial de Guanajuato y los proyectos estratégicos que se plantean para su dinamización se conciben en función de este objetivo clave donde las iniciativas prioritarias para lograrlo se plantean en tres rubros principales:

a) La vertebración y fortalecimiento del sistema urbano.

Los niveles superiores del sistema de ciudades deben actuar de forma integrada para consolidar nodos de la nueva economía global y aportar una oferta de servicios urbanos de alto nivel. Los niveles urbanos intermedios son clave para garantizar una base urbana suficiente que sostenga procesos de desarrollo endógeno y el aprovechamiento de las opciones singulares de los espacios rurales. Así se proponen iniciativas como las siguientes: Desarrollo de una estructura urbana policéntrica organizada a lo largo de la Ciudad Lineal que consolide un sistema urbano altamente desarrollado con potencial de dinamización de los procesos de desarrollo y de integración con ámbitos exteriores.

Fortalecimiento y organización del espacio metropolitano en formación en torno a las ciudades de León-Silao y los municipios de su entorno, apoyado en elementos críticos como el aeropuerto y el Puerto Interior, para lograr un importante ámbito de centralidad regional en el oeste del Bajío que ejerza un liderazgo sobre las zonas urbanas de su entorno y facilite las iniciativas de modernización y desarrollo de las actividades económicas.

Articulación del espacio metropolitano Irapuato-Salamanca que refuerce las funciones urbanas y las actividades económicas en un ámbito con una posición central en la mega-región del Diamante.

Desarrollo de acciones de mejora urbana y de impulso a nuevas actividades productivas con alto potencial en el ámbito de Celaya y su entorno, aprovechando sus elementos de creciente vinculación funcional con la zona metropolitana de Santiago de Querétaro.

Fortalecimiento de las ciudades medias como nodos urbanos imprescindibles para asegurar una adecuada cobertura de los servicios urbanos a todo el territorio, impulsar

procesos de desarrollo en los ámbitos rurales y facilitar estrategias de integración en las relaciones con Morelia, Querétaro, San Luis de Potosí, Aguascalientes y Guadalajara. Actuaciones en núcleos rurales y espacios agrícolas en el marco de iniciativas de puesta en valor del territorio como elemento de diversificación de la oferta territorial del Diamante, impulso a las actividades agrarias y turísticas y mejora de la calidad ambiental del territorio.

b) La potenciación de las grandes infraestructuras de transportes y comunicaciones como elemento necesario para la cohesión interna y para la integración de Guanajuato en los grandes corredores de transporte, permitiendo una mayor vinculación a los procesos de crecimiento económico de los espacios más dinámicos desde donde se produce la difusión de las innovaciones:

Mejora de las infraestructuras de comunicaciones, dando continuidad a la autopista del Bajío en el tramo Irapuato- León de forma que se optimice la conexión con Guadalajara y Aguascalientes y se complete un corredor de transporte de alta capacidad a lo largo del Bajío entre México y Guadalajara.

Desarrollo del ferrocarril de pasajeros como servicio de transporte colectivo que de servicio a la Ciudad Lineal desde Querétaro a León, actuando como un importante elemento de integración supramunicipal y factor clave de sostenibilidad y reducción de los problemas de congestión.

Desarrollo de ejes troncales de transporte multimodal carretera/ferrocarril que conecten puertos, áreas logísticas, centros de consumo y espacios transfronterizos.

Desarrollo, cuando se den las condiciones adecuadas para su funcionamiento eficaz, de la línea.

c) La puesta en valor del territorio para aumentar su atractivo y su competitividad global con un énfasis especial en los aspectos cualitativos, aprovechando recursos como la calidad de vida, el medio natural y el valioso patrimonio cultural y urbanístico.

Desarrollo de estrategias para la puesta en valor de los espacios de alto valor natural en ámbitos como la Reserva de la Biosfera de Sierra Gorda-Peña del Zamorano implementando iniciativas de gestión conjunta con los estados vecinos y fortaleciendo los elementos del sistema rural capaces de aprovechar estos activos como espacios impulsores de nuevas actividades.

d) Acciones de mejora ambiental y paisajística del territorio como factor clave de calidad de vida, atractivo territorial y competitividad: reforestación, recuperación de ecosistemas, eliminación de puntos de contaminación y mejora paisajística.

Desarrollo de áreas verdes y espacios de ocio al aire libre en los principales centros urbanos o en ámbitos de sus periferias.

Gestión integral del agua. Acciones de mejora de la calidad, aumento de la captación, manejo sostenible de acuíferos, uso racional de los recursos, etc.

Protección integral de cauces fluviales desarrollando corredores ecológicos a lo largo de los ríos y configurando el curso del Lerma como el gran pasillo ambiental del Diamante que concluye en la Laguna de Chapala.

Programa de gestión de humedales orientado a la restauración, adecuación ambiental y turística y definición de los criterios de uso y manejo de los diversos humedales situados en los estados de Guanajuato, Michoacán y Jalisco y que configuran una única unidad ambiental. Iniciativas de mejora urbana de centros históricos y desarrollo de ecoaldeas vinculadas a la restauración, mejora y puesta en valor de elementos singulares del patrimonio natural y cultural.

Restauración y articulación de los elementos de interés natural, paisajístico y cultural de la Sierra de Guanajuato en una oferta turística integrada para configurar un Megaparque turístico y cultural orientado a la captación de visitantes del conjunto del Diamante. Articulación de rutas turísticas adecuando itinerarios y elementos de interés: ciudades históricas, rutas de las minas, de las haciendas, de la independencia, de los yacimientos arqueológicos, entre otros puntos de interés.

Desarrollo de estrategias turísticas en torno a elementos singulares de la oferta territorial: áreas de viñedos o agaves, paisajes del agua, paisajes de los volcanes, agricultura de ocio, etc.

e) Impulso a nuevas actividades productivas con especial potencial para su desarrollo en el marco del Diamante y con capacidad para generar dinámicas de articulación territorial y de progreso socioeconómico.

Desarrollo de polos logísticos en Celaya y en el área de León-Silao.

Creación de espacios orientados a la acogida de actividades innovadoras y a mejorar la integración entre universidades y tejido productivo local.

Desarrollo de la Agrópolis en Salamanca-Irapuato como área de acogida para actividades de innovación, diversificación productiva y mejora de los rendimientos económicos del sector agrario del Bajío. Consolidación de la ciudad de León como centro de servicios avanzados.

Activación del cluster de la vivienda y eco-construcción asociado a las iniciativas de satisfacción de las necesidades crecientes de habitación en el conjunto del Diamante en un contexto de sostenibilidad urbana.

Configuración de un cluster de la salud y el bienestar en León tomando como base la calidad de los servicios sanitarios existentes en la ciudad.

Desarrollo de estrategias turísticas en torno a elementos singulares de la oferta territorial (patrimonio, naturaleza, rutas, turismo activo, residencial, de eventos, negocios y congresos, etc.) vinculadas a iniciativas de mejora urbana y desarrollo de emplazamientos singulares: ecoaldeas, paisajes del vino y del tequila, entre otras oportunidades.

6. INOVACION Y DESARROLLO TERRITORIAL. PROYECTOS ESTRATEGICOS Y AGENCIAS ZERO.

3.6.1. INVESTIGACION, DESARROLLO E INOVACION EN LOS TERRITORIOS.

Las empresas que más éxito tienen en los mercados internacionales dedican un mayor esfuerzo a labores de investigación, desarrollo e innovación. De forma análoga, las ciudades y las regiones, a través de la investigación y del diseño de estrategias innovadoras, pueden afrontar el futuro con más éxito. La experiencia del Proyecto Cities que hemos desarrollado en la Fundación Metrópoli ratifica que la innovación es la forma más eficiente de crear ventaja competitiva.

Los territorios de éxito son los que apuestan por la innovación, enfatizan en el urbanismo de ideas, son territorios que investigan sus singularidades y sus oportunidades, que tienen capacidad para aprender de su propia experiencia y de la experiencia de los demás. Son territorios conscientes que en el siglo XXI el mayor riesgo es permanecer inmóvil y no ser capaces de innovar dado que vivimos en un contexto de rápidos cambios y profundas transformaciones de todo tipo.

Mantener un nivel permanente de investigación y generación de innovaciones sobre nuestro territorio es por tanto uno de los factores fundamentales para impulsar los procesos de desarrollo del estado de Guanajuato, asegurar la competitividad de sus empresas, garantizar la sostenibilidad y la cohesión social. Es el requisito necesario para que el estado de Guanajuato participe con éxito en el nuevo entorno global y en la economía del conocimiento.

Como en toda estrategia de este tipo la fase de desarrollo y de implementación de ideas es tan importante como la propia generación de innovaciones. Sin una plasmación física de las innovaciones en el territorio, sin su aplicación y realización efectiva estas tendrán una contribución muy escasa en el futuro del territorio.

Durante décadas los gobiernos de las ciudades y las regiones se han organizado a través de rígidos departamentos sectoriales que dejaban escasas oportunidades a la interrelación y a la sinergia. Cada vez más son necesarios órganos específicos para el desarrollo de proyectos inteligentes, que casi siempre son proyectos de fusión que surgen en lugares de confluencia o en puntos de acupuntura territorial.

Algunos de los más innovadores e imaginativos proyectos internacionales en el arranque del siglo XXI se están creando a través de agencias específicas capaces de integrar aspectos de diseño urbano, innovación, universidades, infraestructura, biotecnología,

nuevas tecnologías, arte, vivienda, ocio. Sobre todo es importante tener en cuenta que estos proyectos están siendo impulsados por organismos con la capacidad de aunar esfuerzos e iniciativas de diversos actores públicos y privados, de organismos financieros y de centros generadores de conocimiento para concebir y plasmar proyectos concretos y convertirlos en realidades vivas del territorio.

3.6.2. LAS AGENCIAS ZERO EN GUANAJUATO.

Las Agencias Zero del estado de Guanajuato se plantean como un instrumento operativo capaz de llevar a cabo ciertas iniciativas y determinados proyectos estratégicos que van a transformar positivamente el territorio en los próximos años. Las Agencias Zero desarrollarán con el suficiente nivel de detalle para su implementación algunos de los proyectos críticos identificados en este programa denominado Guanajuato Innovación+Territorio.

Las Agencias Zero se configuran como incubadoras de proyectos singulares de carácter estratégico para el desarrollo del estado. Una vez identificados los proyectos a desarrollar cada agencia identificará proyectos singulares, invertirá en el diseño de los mismos, en su tramitación administrativa y en la gestión necesaria para la creación de sociedades u órganos específicos para el desarrollo de cada uno de esos proyectos. Nuestra sugerencia es que las Agencias Zero estén constituidas por socios institucionales vinculados al Gobierno del estado o a los organismos federales, instituciones financieras y centros de investigación de ciudades con experiencia y visión internacional. Con esta estructura se garantiza el componente institucional, el componente financiero y el componente de I+D territorial.

Son, además, agencias que surgen de un partenariado público privado y con una gran libertad y capacidad operativa para impulsar proyectos de interés regional que contribuyan de forma eficaz a la innovación en el territorio del estado de Guanajuato.

La Agencia Zero actúa como una auténtica Agencia de Desarrollo pero con un planteamiento directamente operativo, orientado a la intervención en el territorio y con una estructura institucional directiva y operativa que va más allá de la de un órgano administrativo convencional para ser un órgano de confluencia de diversas instituciones públicas y privadas con el objetivo de impulsar la reflexión estratégica y la realización de proyectos en sintonía con las estrategias de transformación y dinamización del territorio del estado de Guanajuato.

3.6.3. CLUSTERS PRODUCTIVOS DE GUANAJUATO.

De los análisis realizados y de los resultados de los procesos de participación surge la identificación de los clusters claves que aparecen como bases en torno a las que articular la transición de Guanajuato hacia un modelo económico crecientemente vinculado a la economía del conocimiento.

En la economía del desarrollo se denomina cluster a una concentración geográfica de empresas, instituciones y universidades que comparten el interés por un sector económico y estratégico concreto y son capaces de construir diálogos fructíferos que fomentan la innovación y la competitividad del sector. Estas “asociaciones” generan dinámicas de colaboración que permite a sus miembros abordar proyectos conjuntos de todo tipo, desde actividades de difusión y fomento del sector, hasta proyectos de I+D+i, o de creación de capacidades compartidas. La concentración de las iniciativas urbanas, territoriales y sectoriales en torno a las oportunidades que crean estos sectores de actividad con máximo potencial competitivo permiten generar dinámicas de desarrollo con altas probabilidades de éxito. Salud, bienestar y economía residencial, turismo diversificado, vivienda y soluciones ecourbanas, automoción y actividades logísticas son clusters productivos estrechamente vinculados a los componentes de excelencia del territorio de Guanajuato.

Se considera que en torno a estos clusters debe darse una atención prioritaria a factores como el desarrollo de infraestructuras, los servicios y la base de conocimientos del estado para apoyar el desarrollo de proyectos estratégicos vinculados a estos sectores. El objetivo es lograr un desarrollo territorial soportado por una base productiva cada vez más sostenible y competitiva, y cada vez con mayor capacidad de retener a las personas creativas y mejor formadas del estado y atraer personas con talento para vivir y trabajar en Guanajuato.

3.6.4. CLUSTER DE VIVIENDA Y SOLUCIONES URBANAS.

Durante los próximos 30 años, se calcula que las ciudades de todo el mundo recibirán una inversión estimada en 350 trillones de US\$, lo que supone 7 veces el total del PIB mundial en el año 2010. Esta enorme inversión se dedicará a la construcción, gestión y mantenimiento de las infraestructuras urbanas. Las transformaciones que van a abordar las ciudades de Guanajuato en los próximos años van a aportar un valioso conocimiento y el desarrollo de una gran experiencia directa en relación con las eco-tecnologías y las infraestructuras avanzadas para las soluciones urbanas.

A la vez, Guanajuato ha mostrado ser uno de los espacios líderes a nivel nacional en el desarrollo y gestión de la vivienda tanto en sus aspectos físicos y constructivos como legales, financieros e institucionales.

Este conocimiento, junto con la especialización, las industrias y los profesionales pueden ser la base sobre la que articular un clúster económico completamente nuevo para el estado. Las acciones de mejora urbana que deben acometer las ciudades del estado para lograr entornos urbanos con mayor calidad de vida y bienestar se traducirán en acciones concretas de integración de vivienda y urbanismo, de oportunidades asociadas a las acciones de renovación urbana, rehabilitación de zonas deterioradas, intervenciones en áreas de marginalidad socioeconómica, gestión de centros históricos, núcleos rurales, grandes emplazamientos industriales, etc. pueden convertir a Guanajuato en un espacio

con un liderazgo creciente en campos como las energías limpias, la gestión del agua y de los residuos urbanos, la movilidad sostenible, arquitectura bioclimática, nuevos materiales y construcción sostenible, asentamientos sostenibles, en la gestión de la energía limpia y la producción, etc.

Guanajuato puede convertirse en un laboratorio vivo sobre el hábitat del futuro desarrollando empresas, conocimientos y experiencias que pueden ser exportados a otras partes de México, de América Latina y de todo el mundo. La creación de centros de formación e investigación, el desarrollo de ferias y congresos relacionados con estos temas, el impulso a empresas como estudios de diseño, servicios de consultoría y empresas de construcción, tecnología y soluciones especializadas, constituyen oportunidades de actividad que pueden tener su centro en Guanajuato para operar internacionalmente.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

CONCLUSIONES:

En el desarrollo de la presente tesis he señalado la trascendencia de los Municipios en la GESTION LOCAL DEL TERRITORIO ya que es la célula primordial para lograr un adecuado crecimiento, armónico y sustentable que nos permita a los guanajuatenses disfrutar de un territorio ordenado; sin embargo esta premisa no es tarea sencilla y más cuando la dinámica de la vida municipal se contabiliza únicamente en tres años, donde se tiene que resolver lo inmediato, lo urgente y lo planeado tendrá que quedar para otro mejor momento.

Hoy, con la vigencia del Código Territorial para el estado y los Municipios de Guanajuato, se ha dado un avance importante en considerar que para otorgar los usos de suelo, los cuales se convertirán en impactos al territorio, deberá estar acompañado de los respectivos estudios ambientales y sus alcances; esto hace complicado la utilización del suelo, si y más cuando nunca se ha visualizado. En los países de Europa y Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) esta es una práctica diaria, la conciencia del cuidado del medio ambiente y los recursos naturales son la premisa fundamental para esas sociedades; lamentablemente en México se han dado los primeros pasos.

Nuestro estado vive uno de sus mejores momentos en la inversión extranjera, el cluster automotriz así lo indica; pero a la par de este desarrollo es imprescindible trabajar en otros rubros como es el habitacional, contar con reservas territoriales aptas para su desarrollo, condición con la que no cuenta Guanajuato.

Con mejores Ayuntamientos, más preparados y capacitados, con una visión a largo plazo, podremos contar con administraciones capacitadas para enfrentar los retos de la sociedad. Con profunda pena descubro el enorme desconocimiento de la materia territorial en los municipios, miembros del ayuntamiento que no han entendido cuál es su rol, es más; no saben que tiene que jugar un rol en el tema. Unos funcionarios públicos de escritorio, misma preparación suficiente y lamentablemente son los tomadores de decisiones en el desarrollo y crecimiento del Estado.

Una ausencia total de Rectoría en la materia territorial y ambiental, en el gobierno del estado no existe quien quiera tomar las riendas del compromiso; se les deja la atribución al Instituto de Planeación, quien o planea o ejecuta?, el Instituto de Ecología, a la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, a la Comisión de Vivienda, nótese que todos los organismos mencionados forman parte de la

administración pública paraestatal, en el mejor de los casos, ya que otras son únicamente desconcentrados, es decir, limitados en su actuar.

Con la firme intención de ofrecer una visión del tema, queda esta tesis para consultas futuras y mejores decisiones en la GESTION LOCAL DEL TERRITORIO.

RECOMENDACIONES:

- a) Invertir en la capacitación y el acompañamiento técnico y legal por parte del Gobierno del Estado a los Municipios, es una tarea que hoy nadie ha hecho y sin embargo se toman determinaciones de acuerdo al criterio de alguna dependencia estatal o directamente algún funcionario municipal, sin tomar en cuenta la reglamentación, los procesos, los tiempos, es decir dejando de lado los derechos de los ciudadanos. Esto puede enfrentar a los gobiernos municipales en conflictos jurídico-contenciosos que en algunos casos traerá aparejada la responsabilidad de algún funcionario.
- b) La creación de una Secretaría o al menos una sub secretaría de estado que aglutine todas los esfuerzos u atribuciones en materia de planeación, de ecología, de vivienda, de agua, de tenencia de la tierra, entre otras.
- c) Este órgano central será el homólogo de la recién creada Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Ya que hoy esta secretaría dialoga los temas con diversos actores en la escena política y administrativa, situación que no tendría por qué ocurrir.
- d) Este órgano al que nos hemos referido, desde nuestra óptica, de no ser secretaría, debiera crearse en la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Gobierno del Estado.
- e) Fomentar la inclusión y/o crecimiento en la curricula universitaria del DERECHO URBANISTICO, este instrumento nos permitirá ver con mayor claridad el manejo de LA GESTION LOCAL DEL TERRITORIO, desde las tres vertientes de la Propiedad: La social, La pública y la Privada.

BIBLIOGRAFIA.

Citas y bibliografías del capítulo:

Trabajo publicado en libro de MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo y LATTUADA, Mario. (Org.). Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio. Buenos Aires: Ed. Ciccus, 2006, v. , p. 71-102.

Pablo Aros Pontificia Universidad Católica de Valparaíso Instituto de Geografía p.aros.aranda@gmail.com

Palacios, J. J. (1983) "El concepto de región: la dimensional espacial de los procesos sociales" Pág. 1. Disponible en línea; <http://www.ucla.edu/ve/dac/Departamentos/AdmPubII/materiales/EL%20CONCEPTO%20DE%20REGION.pdf>

Montañez, G. Y Delgado, O. (1998) "Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto nacional". Disponible en línea; http://www.geolatinam.com/files/Montanez_y_Delgado._1998.pdf

Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (RAE), Disponible en línea; http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=territorio consultado 30 de Marzo 2011.

Cátedra Evaluación de Recursos Territoriales; Clase 02. Pág. 12. Valparaíso 2009.

Haesbaert, R. (2007). "El mito de la desterritorialización: del fin de los territorios a la multiterritorialidad". Disponible en línea http://www.extension.unc.edu.ar/haesbaert_traduccion_prologoycap2.pdf

Concha, Claudino (2009) "Límite y territorio en geografía a partir de la restructuración del capitalismo". Pág. 77. Revista Geográfica Despertando Latitudes.

Cátedra Fundamentos de Regionalización. 2008

Haesbaert en Gómez y Hadad (no especifica año) "Territorio e identidad. Reflexiones sobre la construcción de territorialidad en los movimientos sociales latinoamericanos" disponible en línea; http://www.iigg.fsoc.uba.ar/jovenes_investigadores/4jornadasjovenes/EJES/Eje%206%20Espacio%20social%20Tiempo%20Territorio/Ponencias/HADAD_Gisela.pdf

Citas y Bibliografía del capítulo:

ALBERICH, T. (1999): "Modelos de gestión en la iniciativa social sin ánimo de lucro". / Seminario Nacional de Iniciativa Social sin ánimo de lucro en los Servicios Sociales Municipales. Cartagena. Roneo.

ALGUACIL, J. (2003): "La ciudadanía emergente y sus síntomas". En Boletín Ciudades para un futuro más sostenible, núm.: 24. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n19/arfri.html>

ALONSO, R. (2002): Intervención comunitaria en el Trabajo Social. Proyecto Docente a Cátedra. Valencia. Roneo.

ÁLVAREZ, M".J., GUERRA, C. y SOSA, N.M. (2000): "1AP en un barrio periférico de Salamanca". En T. R. Villasante, M. Montañés y P. Martín (coords.): La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía/1. Red CIMS. El Viejo Topo. Madrid. 247-277.

AQUIN, N. et al. (2003): "Jóvenes y adultos frente a la democracia: entre lo deseable y lo real". En Boletín Electrónico Surá. Escuela de Trabajo Social de Costa Rica, núm.: 78. Enero, [www. ts.ucr.ac.cr](http://www.ts.ucr.ac.cr)

ALZAMORA, M.A. et al. (2003): "Democracia, participación ciudadana y nuevos movimientos sociales". En VV.AA.: El otro estado de la Región. Foro Ciudadano de la Región de Murcia. Informe 2003. Diego Marín. Murcia. 235-257.

BARREIRO CAVESTANY, F. (2000): Desarrollo desde el territorio. A propósito del Desarrollo Local. Red de Desarrollo Local "Redel". <http://www.redl.cl/documentos/Barreiroindex.html>.

BARRIO, DEL J.M. (1994): "El papel de la Administración Local y el tejido asociativo en el diseño de una nueva política social para un nuevo contexto urbano". En Revista de Servicios

La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal... 133

Sociales y Política Social, núm. 36. Consejo General de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. Madrid. 129-146.

BARRIO, DEL J.M. (1999): "El papel de los profesionales y técnicos en los procesos de cambio y desarrollo de la sociedad rural". En Ramos, E. (comp.): El desarrollo rural en la Agenda 2000. Centro de Publicaciones del M.A.P.A. Madrid. 171-189.

BLANCO, I. y GOMA R. (coords.) (2002): Gobiernos locales y redes participativas. Barcelona. Ariel.

BLANCO, I. y REBOLLO, O. (2002): "El Plan Comunitario y Social de Trinitat Nova un referente de la planificación participativa local". En I. Blanco, y R. Goma (coords.): Gobiernos locales y redes participativas. Barcelona. Ariel. 165-186.

BORJA, J., y CASTELLS, M. (1999): Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid. Taurus.

BROOKS, A. ; MCKE, G. y MENÉNDEZ, R. (2001): "Estructuras para el Desarrollo Local. El caso de Escocia (R.U.)." En F. Rodríguez (ed.): Manual de Desarrollo Local. Universidad de Oviedo. CeCodet. Trea. Desarrollo Local 1. 459-472.

BRUGUE, Q. y JARQUE, M. (2002): "Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica". En I. Blanco y R. Goma (coords.): Gobiernos locales y redes participativas. Barcelona. Ariel. 43-63.

CAMPRUBÍ, I. y VENDRELL, M. (2002): Después de Newton. O cómo hacer realidad la transformación de la Administración Pública. Barcelona. Ediciones El Serbal.

CASTELLS, M. (2001): La galaxia internet. Plaza y Janes. Barcelona.

CASTELLS, M.(2002): "Internet y la Sociedad Red". Programa Doctorado: Sociedad de la Información y del Conocimiento. Universitat Oberta de Catalunya, <http://www.iigov.org/documentos>

CASTILLEJA, D. et al. (2001): "El Plan Comunitario en Trinitat Nova. En T. R. Villasante, M. Montañés y P. Martín (coords.): Prácticas locales de creatividad social. Construyendo ciudadanía/2. Red C1MS. El Viejo Topo. Madrid. 209-234.

CÉSPEDES, J.M. (2001): "La participación ciudadana en el ámbito municipal". En M. Marchioni (coord.): Comunidad y cambio social. Teoría y praxis de la acción comunitaria. Popular. Madrid. 181-194.

CHAMPETIER, Y. (2002): "Procesos innovadores en el medio rural. La innovación al servicio del desarrollo territorial" En D. Márquez (coord.): Nuevos horizontes en el Desarrollo Rural. Universidad Internacional de Andalucía. Sociedad, Cultura e Innovación. Tres Cantos (Madrid). Akal. 157-173.

CHAÑAN, G. (1992): Salir de la sombra. La acción comunitaria local y la Comunidad Europea. Informe final del proyecto de investigación: cómo afrontar el cambio económico y social a escala de barrio. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

Comité Nacional de Habitat (2003): Ciudades Habitables, <http://habitat.aq.upm.es>.

CORRAL, L. (2003): "La participación ciudadana en el ámbito local". Ponencia presentada en el Curso de Formación de Postgrado en Mediación Intercultural. Escuela de Práctica Social de la Universidad de Murcia. Documento no publicado. Murcia.

D1ENEL, P. y HARMS, H. (2000): Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa. (Orig.: "Die Planungszelle. Eine alternative zur establishment-demokratie"). Diputación de Barcelona. Barcelona. Ediciones del Serbal.

DOUCET, L. (1996): "Enfoques de intervención comunitaria". Magíster en Trabajo Social y Políticas Sociales del Curso: "Políticas Sociales en el Desarrollo Local". Universidad de

Concepción. Escuela de Graduados. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Servicio Social. Chile. Roneo.

DOUCET, L. (2002): Les modelos de Rothman: "Bine chips" de l'organisation communautaire. Roneo. ESPADAS, Ma.A. (2001): "La participación ciudadana en el Sistema de Servicios Sociales: Marco de referencia y perspectivas metodológicas para los programas de cooperación social". En Escuela de Trabajo Social de Linares (coord.): Nuevas perspectivas y líneas de investigación en torno al Trabajo Social. Universidad de Jaén. Contares. 39 - 61. FONT, J. (2001): Ciudadanos y decisiones políticas. Barcelona. Ariel.

GA1TÁN, L. (2003): "Ciudadanía, participación y Trabajo Social". En Ponencia presentada en Inauguración Curso Académico 2003/2004 de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Murcia.

GANUZA, E. (2002): "Poderes locales y procesos participativos: los presupuestos participativos (Córdoba)". En C. Lorenzana (ed.): Tomamos la palabra. Experiencias de ciudadanía participativa. Acsur-Las Segovias. Barcelona. 65-87.

GARCÍA ANART, M. (2003): "Programa de Buenas Prácticas en el Ámbito de la Exclusión Social". / Seminario Nacional de Recuperación de Áreas Vulnerables, 26-27 marzo. Murcia.

GARCÍA ROCA, J. (2003): "Jóvenes, Universidad y Compromiso Social". Ponencia presentada el 8 de abril de 2003. Foro "Ignacio Ellacuría" y C.A.M. Murcia.

GARCÍA ROCA, J. y MONDAZA, G. (2002): Jóvenes, Universidad y compromiso social. Una experiencia de inserción comunitaria. Narcea. Madrid.

GENRO, T. y SOUZA, DE U. (2000): Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre. Ediciones del Serbal. Barcelona.

GERMAIN, C.B. (1985): "The Place of Community Work within an Ecological Approach to Social Work". En S. H. Taylor y R. W. Roberts (ed.) Theory and Practice of Community Social Work. Nueva York. Columbia University Press. 30-59.

GIMÉNEZ BERTOMEU, V.M. (2002): "Tecnologías de la información. Cambio e intervención social. Un ejercicio prospectivo sobre transformaciones, incertidumbres y retos para la acción social en la Sociedad de la Información". En Revista de Servicios Sociales y Política Social, núm. 59. Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social. Madrid. 21-46.

GÓMEZ, R. (2002): "Redes de información sobre las producciones locales. Saint - Denis Ciudad popular, dinámica y solidaria. Redes al servicio del desarrollo territorial integrado". En D. Márquez (coord.) (2002): Nuevos horizontes en el Desarrollo Rural. Universidad Internacional de Andalucía. Colección Sociedad, Cultura y Educación, núm.: 3. Akal. Tres Cantos (Madrid). 105-129.

GRET, M. y SINTOMER, Y. (2003): Porto Alegre. La esperanza de otra democracia. Barcelona. Debate.

GROSSER, C.F. y MONDROS, J. (1985): "Pluralism and Participation: The Political Action Approach". En S.H. Taylor, S.H. y R.W. Roberts (comps.): Theory and Practice of Community Social Work. Nueva York. Columbia University Press 154- 178.

HERRERO, M. y CASTÓN, P. (2003): Las políticas sociales en las sociedades complejas. Ariel Sociología. Barcelona.

HERNES, G. y SELVIK, A. (1988): "El corporativismo local". En S. Berger (comp.): La organización de los grupos de interés en Europa Occidental. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid

HOWE, D. (1994): "Modernity, Postmodernity and social Work". En Review The British Journal of Social Work, nº. 24(5), Octubre. Oxford University Press. 513-532.

La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal... 135

HUMMEL, B.G. (2001 a): "Posibilidades en comunidad: lecciones aprendidas en MAQUIN". En F. Rodríguez (ed.): Manual de Desarrollo Local. Universidad de Oviedo. CeCodet. Trea. Gijón, 431-444.

HUMMEL, B.G. (2001 b): "Participación ciudadana, calidad de vida e indicadores de progreso de la sociedad civil en Estados Unidos". En F. Rodríguez (ed.): Manual de Desarrollo Local. Universidad de Oviedo. CeCodet. Trea. Gijón, 264-292.

HUMMEL, B.G. (2001 c): "Indicadores del impacto tecnológico en las comunidades". En F. Rodríguez (ed.): Nuevas Tecnologías de la información para el desarrollo local. Universidad de Oviedo. CeCodet. Trea. Gijón, 11-21.

JAUMANDREU, G. y BADOSA, J. (2002): "Los proyectos educativos de ciudad: la experiencia de Cornelia de Llobregat". En I. Blanco y R. Goma (coords.): Gobiernos locales y redes participativas. Barcelona. Ariel. 187-206.

K.OHLER, F.-D. (2001): "El corporativismo local, ¿una estrategia de consenso para el desarrollo?". En F. Rodríguez (ed.): Manual de Desarrollo Local. Universidad de Oviedo. CeCodet. Trea. Gijón. 91-110.

LORENZO, A.R. (2002): "Movimiento vecinal en Santiago de Compostela". En C. Lorenzana (ed.): Tomamos la palabra. Experiencias de ciudadanía participativa. Acsur-Las Segovias. Icaria. Barcelona. 127-144.

MARCHIONI, M. (1998): "Desconcentración, descentralización y participación en San Adrián del Besos. Una propuesta para el Reglamento de Participación Ciudadana". Roneo. San Adrián de Besos. MARTÍNEZ ROMÁN, M.A. (2000): "Pobreza, exclusión social y cultura de paz". En J. A. Díaz y M. J. Salvador (Coords.): Nuevas perspectivas de los Servicios Sociales. UNED. Madrid. 315-344.

M AX-NEEF, M. (1994): Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Barcelona. Icaria.

MOLINA, J.L. (2001): El análisis de redes sociales. Barcelona. Bellalera

PAYNE, M. (1995): Teorías contemporáneas del trabajo social. Una introducción crítica. Barcelona. Paidós.

PIERRE, J. (1998): Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences. Londres. Me Millan.

PINDADO, F. (2000): La participación ciudadana en la vida de las ciudades. Barcelona. Del Serbal.

PITKJN, H. (1985): El concepto de representación. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2002): Informe sobre Desarrollo Humano: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Deepening democracy in a fragmented world. Madrid. Mundi-Prensa. <http://www.undp.org/reports/global/2002/sp>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003): Informe sobre Desarrollo Humano: Los objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza humana. Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty. Madrid. Mundi-Prensa. Borrador: <http://www.undp.org/reports/global/2003/en>. <http://www.undp.org/hdr2003/espanol/index.html>

PORTO, F. (2002): "La participación ciudadana: a la conquista de nuevos espacios para la democracia local". En Revista Carta Local de la F.E.M.P., núm. 141. Octubre, 2002.

QUAN, et al. (2002): "Capitalizing on the Internet: social contact, civic engagement, and sense of community". En B. Wellman y C. Haythorwaite (ed.): Internet in everyday life. Blackwell. Oxford

REBOLLO, O. (2003): "Bases político-metodológicas para la participación". En Boletín Ciudades para un futuro más sostenible, núm. 24. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n19/arfri.html>

RED VEGA, N. DE LA (2002): "Efectos de las Políticas Sociales en el Medio Rural". En Ponencias y Comunicaciones Oficiales de las 8a Jornadas de Servicios Sociales en el Medio Rural "...La artesanía de la felicidad común", 6, 7 y 8 de junio de 2002. Cazalla de la Sierra (Sevilla). Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales y Consejo General de Diplomados en Trabajo Social Sevilla. 55-86.

RIVOIR, A.L. (2002): "La participación ciudadana y la descentralización en la ciudad de Montevideo". En C. Lorenzana (ed.): Tomamos la palabra. Experiencias de ciudadanía participativa. Acsur-Las Segovias. Icaria. Barcelona. 41-64.

RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. (ed.) (2001): Nuevas tecnologías de la información para el desarrollo local. El proyecto Adapt-Nutrias del Suroccidental de Asturias. Trea. Gijón.

SALCEDO, D. (2001): "La participación social en los servicios públicos desde la perspectiva del Trabajo Social". En Escuela Universitaria de Trabajo Social de Linares (coord.): Nuevas perspectivas y líneas de investigación en torno al Trabajo Social. Comares. Granada. 9-24.

SÁNCHEZ CORBACHO, A.L., ORTEGA, M. y ROJO, M. (2001): "¿Para qué un programa de desarrollo sociocomunitario para los distritos de poniente norte y noroeste?". En T.R. Villanueva, M. Montañés y P. Martín (coords.): Prácticas locales de creatividad social. Construyendo ciudadanía/2. Red CIMS. El Viejo Topo. Madrid. 235-242.

SANCHO, J. (2001): "Exclusión social en la sociedad de la información". En Revista de Servicios Sociales y Política Social, núm. 55. Consejo General de Colegios de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. Madrid. 55-68.

SANCHO, J. (2002): "Sociedad informacional y comunidades en red y trabajo social". En Revista de Servicios Sociales y Política Social, núm. 59: Nuevas tecnologías, Consejo General de Colegios de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. Madrid. 47-72.

SIEBER, W. (2001): "Los actores en la dimensión local". En F. Rodríguez G. (ed.): Manual de Desarrollo Local. Universidad de Oviedo. CeCodet. Trea. Gijón. 445-457.

SOCAS, J.; SAAVEDRA, L. y HERNÁNDEZ G. (2002): "Plataforma vecinal de Añaza (Tenerife): una experiencia participativa comunitaria". En C. Lorenzana (ed.): *Tomamos la palabra. Experiencias de ciudadanía participativa*. Acsur-Las Segovias. Icaria. Barcelona. 97-118.

SOLOMON, B.B. (1985): "Community Social Work Practice in Oppressed Minority Communities". En Taylor, S. H. Y Roberts, R. W. (ed.) *Theory and Practice of Community Social Work*. Nueva York. Columbia University Press. 217-257.

SUBIRATS, J. (ed.) (2001): "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas". En J. Font: *Ciudadanos y decisiones políticas*. Ariel. Barcelona. 33-42.

TAYLOR, S.H. y ROBERTS, R.W. (comps.) (1985 a): *Theory and Practice of Community Social Work*. Nueva York. Columbia University Press.

TAYLOR, S.H. y ROBERTS, R.W. (1985 b): "The fluidity of practice theory: an overview". En Taylor, S. H. Y Roberts, R. W. (comps.): *Theory and Practice of Community Social Work*. Nueva York. Columbia University Press 3-30.

URGELL, J. (2002): *Analizando la brecha digital: más allá de la barrera tecnológica*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. www.iigov.org/documentos/tema6/docu0087.htm

VACHON, B. (2001): *El desarrollo local. Teoría y Práctica. (Reintroducir lo humano en la lógica del desarrollo)*. Trea. Gijón (Asturias).

La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal... 137

VARGAS, J. (2001): *La auditoría ciudadana de la calidad de la democracia en Costa Rica: una respuesta a los desafíos de la gobernabilidad democrática*, <http://www.iigov.org/documentos>.

VILA, L. (1997): "Política Social Europea". En C. Alemán Bracho y J. Garcés Ferrer (coords.): *Política Social*. McGraw-Hill. Madrid. 103-132.

VILA, L. (2002): "Política Social e Inclusión Social". En *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 35. Madrid. 13-33.

VV.AA. (2002): *La calidad como imperativo de la acción social*. En *Revista de Documentación Social*, núm. 128. Caritas. Madrid

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

HERNANDEZ CHAVEZ, Alicia. *Federalismo y Gobernabilidad en México*, en: *Federalismos Latinoamericanos: México/ Brasil/Argentina*. (Marcello Carmagnani Coord.) México, F.C.E. COLMEX 1993, pág. 296.

SAGASTI R., Francisco. *América Latina en el Nuevo Orden Global Fracturado: Perspectivas y Estrategias*. México, UIA Mimeo 1994 pág. 22 y ss.

CABRERO, E. Y JOSE MEJIA. *Marco Teórico- Metodológico para el Estudio de las Políticas Descentralizadoras en México*. CIDE, México 1992 p.10

GUERRERO, OMAR. "Perfil de las Organizaciones Sociales de Participación Gubernamental" [II Conferencia Internacional Sobre Descentralización del Estado] IICCA Toluca, Méx. 27-30 de Julio de 1993 p.9

MICHELS ROBERT. *Los Partidos Políticos*. Amorrortu, Bs.As. 1969 p.215

GIL VILLEGAS, F. "Descentralización y Democracia: una perspectiva teórica" en: Descentralización y democracia en México. COLMEX 1982 p. 49-50

PNDU (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) Informe sobre Desarrollo Humano, 1993.

MARCOU, GERARD. "Descentralización y Democratización del Estado" [Ponencia ante la II Conferencia internacional] Toluca, Mex. 27-30 de Julio de 1993 p. 4

DIAZ PEREZ-DUARTE, A. "Regenerar el Sentido del Federalismo" en: Revista Artículo 115 . Centro de Servicios Municipales. México 1993 p. 3

SEGAL, AARON. "El Federalismo y el Futuro Mexicano". en: Revista Comercio Exterior Vol. 26 N° 12 México, Dic. de 1976, p. 1419

CARMAGNANI , M,. Federalismos Latinoamericanos, op. cit. pág. 398.

WRIGHT S., DEIL "Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos" en: ESTUDIOS p.11

CORDOVA, A. "Federalismo y Democracia" en Supl. NEXOS N° 70 México, Abril de 1994 p. III-VI