

INTERMEDIACIÓN SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD EN LA GOBERNANCIA METROPOLITANA (*)

Alejandro Mendo Gutiérrez (**)

Mejorar la gobernanza de las metrópolis
es uno de los desafíos más críticos de este siglo.

"Gobernanza metropolitana",

Julio García Coll

Los desafíos que enfrenta un mundo cada vez más centrado en la urbe hacen de la ciudad el gran reto de la época. Cómo gobernar territorios y poblaciones se convierte hoy en una de las prioridades para las estructuras de Estado. Encontrar mecanismos de gestión pública que permitan la toma de decisiones sobre asuntos de interés colectivo a partir de esquemas democratizadores que construyan civilidad, desde lógicas transdisciplinarias que permitan una mayor eficiencia en el funcionamiento integral de los sistemas urbanos y con una perspectiva sustentable tal que posibilite condiciones futuras de bienestar social para todos debe ser la tarea imprescindible de quienes intervienen profesionalmente en las múltiples dimensiones de la ciudad. El objetivo de este trabajo es exponer cómo las instituciones de educación superior pueden –deben– desempeñar un papel de intermediación social que plante nuevos perfiles de representación política, que actúe sobre escenarios socioterritoriales críticos y que reequilibre las estructuras de poder, esto es, que impulse la gobernanza urbana.

Ciudades y desarrollo humano

23

Aunque en la actualidad más de la mitad de la población global radica en espacios urbanos que cuentan al menos con infraestructura mínima y servicios básicos, no por ello los estándares de bienestar se garantizan para las poblaciones ciudadinas. El marcado contraste entre los altos niveles de vida que tienen los habitantes de las principales capitales mundiales y los de aquellos pobladores que sobreviven en las periferias marginales de las grandes aglomeraciones subdesarrolladas muestra cómo queda mucho por hacer en materia de desarrollo humano. Un importante progreso en este renglón fue sin duda la consagración del *Derecho a la Ciudad* que abiertamente se reconoció en la Cumbre de Estambul sobre Asentamientos Humanos de 1996. Desde entonces, casi todos los gobiernos urbanos locales se han comprometido a realizar acciones de mejoramiento del marco construido de vida de amplios sectores sociales. Sin embargo, los avances en este rubro no pueden limitarse a superar sólo las condiciones materiales de existencia de las poblaciones, es decir, hacer ciudades sino que debe buscarse el

** Arquitecto. Coordinador de la Maestría en Gestión Social del Hábitat en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Jalisco. Miembro fundador del Observatorio Metropolitano de Guadalajara (OMEGA). Buzón electrónico: amendo@iteso.mx

desenvolvimiento integral de los colectivos o sea, hacer sociedades.

Impulsar localmente el desarrollo humano en nuestros estados, regiones y ciudades exige la adopción explícita del paradigma de la sustentabilidad urbana como ingrediente central de las políticas públicas. En la llamada *Declaración hacia la sustentabilidad de las ciudades mexicanas* se afirma que el desarrollo urbano sustentable es aquel que promueve “espacios socialmente justos, económicamente eficientes, espacialmente ordenados y ambientalmente sostenibles” (RCMS, 2000). Desde nuestra óptica, este *constructo* cumple —y quizá supera— con la tríada que, en opinión de Brunold (2004, 153) “determina la capacidad de futuro viable” y que incluye:

24

- *el Marco ambiental que engloba los aspectos físico-territoriales del hábitat como soporte del ecosistema,

- *el Marco social que comprende los procesos convivenciales y de relaciones entre los pobladores de una localidad, y

- *el Marco económico que encuadra los mecanismos de productividad y patrones de consumo.

De la interrelación entre estos tres referentes surgen nuevas nociones que ya señalaban Meyers y Waldmann (1998, 291) y que aquí se proponen como objetivo-meta para el planteamiento de aquellas políticas públicas urbanas orientadas hacia el desarrollo humano y la sostenibilidad:

- ***Eficiencia urbana** como el sistema más eficaz de aprovechamiento de los recursos naturales disponibles con el mínimo impacto posible al entorno (relación Economía-Ambiente).

- ***Habitabilidad integral** como el referente básico de calidad de vida en los procesos y resultados de adecuación del entorno humano para cubrir las necesidades individuales y colectivas de asentamiento (relación Sociedad-Ambiente).

- ***Bienestar socioeconómico** como el estándar de prestaciones y oportunidades de crecimiento personal

y desarrollo comunitario a que la sociedad aspira (relación Sociedad-Economía).

Gestión participativa para la gobernanza urbana

El comportamiento gubernamental en la atención de la administración pública se adscribe a diversos modelos de ciencia política que orientan los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos públicos. Particularmente interesante es la definición de política pública que hace Dye cuando dice que ésta es “aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer” (Ruiz Sánchez, 1994, 40). La congruencia entre las directrices generales y las principales líneas de acción que subyacen a cualquier política pública evidencia el grado de coherencia del aparato estatal para responder al interés público. En los últimos años, las dependencias gubernamentales responsables del desarrollo urbano en sus distintos niveles territoriales han adoptado conceptos provenientes del sector privado para el manejo de problemáticas urbanas como la *planeación estratégica* y el *desarrollo organizacional* ya que, según algunos especialistas, aportes metodológicos del mundo empresarial pueden “ayudar a los gobiernos y agencias públicas a ser más efectivos” (Gutiérrez Chaparro, 2000, 43). No obstante, la asimilación de las herramientas de trabajo propias de las grandes sociedades corporativas privadas no siempre garantiza los mejores resultados en el plano de la gestión pública, pues frecuentemente se inscriben en los esquemas de decisiones verticales del tipo *up side-down*, es decir, de arriba a abajo. Basta recordar el sonado fracaso que representó en 2003 la gestión oficial del proyecto para el nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México.

La gestión participativa de la gobernanza urbana es un modelo alternativo de administración gubernamental enriquecido con aportaciones provenientes de la investigación social comprometida con la resolución de situaciones colectivas. Para la comprensión de un mundo marcado por la multiculturalidad, la interdepen-

dencia, la complejidad y la incertidumbre; para la valoración de iniciativas emergentes, para el diseño de políticas integrales, para la instrumentación de programas y para la puesta en marcha de la gobernancia urbana es necesario recurrir a una manera más global de considerar la realidad social, de aproximarse al hecho urbano. Los esquemas más avanzados de los observadores sociales contemporáneos subrayan la importancia de las representaciones sociales en la construcción de la realidad atendiendo a que “el mundo es una imagen proyectada por el cerebro humano” (Maffesoli, 1997, 41). En esta lógica, la gestión participativa -entendida como la construcción creativa de alternativas de solución a problemas generadas por los propios sujetos sociales involucrados- es una opción metodológica apropiada para instrumentar el desarrollo humano en nuestros estados, regiones y ciudades, pues persigue la producción de cambios sociales significativos mediante la incorporación de una lógica operativa reflexiva que sustente procesos de transformación comunitaria desde una concepción ideológicamente comprometida con el mejoramiento tangible de las condiciones de vida de la sociedad en general y no sólo con los intereses de ciertos grupos particulares.

El éxito en alcanzar la gobernancia urbana depende de la oportuna utilización de las plataformas metodológicas que potencian lo que Jordi Borja llama “los nuevos derechos de la ciudadanía” (2001, 13), que fundamentalmente engloban aquellas demandas, exigencias, necesidades y aspiraciones colectivas que alcanzaron el estatus de derechos de *tercera generación*, es decir, de naturaleza cívica y política. Ahora bien, ¿qué supuestos epistémicos, qué estrategias metodológicas y qué dispositivos tecnológicos resultan apropiados para instrumentar la gobernancia urbana? La respuesta no es simple pero sí es posible apuntar que son afines a este propósito todos los modelos conceptuales de las ciencias sociales epistemológicamente alternativos al paradigma positivista que conciben la posibilidad de una ruptura y posicionamiento crítico de los sujetos socia-



Salón de Actos, Palacio de Minería

les ante su realidad. Se trata de modelos de praxis comprometidos con el cambio de las condiciones que limitan el bienestar colectivo y el desarrollo social de las poblaciones, y hasta donde entendemos, alcanzar la gobernancia urbana conlleva impulsar localmente — entre otros temas— los procesos mundiales de instalación de la democracia, construcción de ciudadanía, logro de equidad y justicia social, y mejoramiento de la calidad de vida.

En este sentido, la gestión participativa encarna definitivamente el espíritu democrático de la implicación ciudadana activa que todo Estado de Derecho defiende ahora por ser producto de anteriores pretensiones éticas, exigencias políticas y luchas sociales que mujeres y hombres emprendieron hasta verlas convertidas en derechos humanos básicos. Como tal, la gestión participativa es una premisa indispensable en la instrumentación de la gobernancia urbana, puesto que asegura la asunción de las metas comunes y de los objetivos particulares en que se concreta el desarrollo duradero de las ciudades. Desde esta perspectiva, se explica que la gestión participativa no haya recibido la debida atención por parte de muchas instancias de gobierno, puesto que por definición precisa de la implica-

ción deliberada de los diversos sujetos sociales y sectores que integran la sociedad, y esto, aunque es políticamente correcto no siempre es practicado por algunas facciones partidistas. Las actuales modalidades con que los gobiernos de distintos órdenes intentan promover la participación social en los asuntos urbanos de interés público -como es el lograr la gobernancia de nuestras ciudades- obtienen resultados muy diversos. Se conocen campañas exitosas de consulta ciudadana como sonados fracasos al tratar de involucrar a actores y agentes sociales en propuestas institucionales.

Para lograr estados, regiones y ciudades gobernables conviene recordar que política pública es "aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer", y esto nos remite forzosamente al *ciclo de la coherencia*. Una constante de la gestión, de acuerdo con Drucker (2004), es la congruencia entre lo que se piensa, lo que se dice y lo que se hace. Este círculo virtuoso genera credibilidad y sin credibilidad es imposible establecer acuerdos entre personas y organizaciones. Si lo que se quiere lograr es la gobernancia urbana de nuestros centros de población será imprescindible llevar a cabo acciones que adelanten localmente los temas ya vistos de i) Eficiencia urbana, ii) Habitabilidad integral y iii) Bienestar económico. La gestión participativa de la gobernancia urbana supone actuaciones consensuadas por todos los sectores de las sociedades locales en materia de equidad social, competitividad productiva, adecuación del entorno y responsabilidad ecológica.

La universidad como intermediaria social

Ante el creciente desencantamiento actual hacia toda forma de institución social llama la atención que todavía se perciba a la universidad como una entidad con credibilidad suficiente ante la sociedad comparándola con los organismos políticos. Este prestigio sin duda se debe a que las instituciones de educación superior son por excelencia espacios privilegiados para el análisis, el diálogo y la búsqueda de soluciones a los problemas

de nuestro mundo. Las universidades son el referente obligado de la producción de conocimiento y de la transformación progresiva de los objetos socioprofesionales y, por tanto, son bienes públicos. En opinión de Solinís (2004, 23) la universidad cuenta hoy con el potencial para convertirse en "instrumento de acción social responsable" si se aprovechan sus prerrogativas de autonomía institucional y libertad catedrática. Ventilar las cuestiones que más preocupan a la sociedad demanda que la universidad se conciba como un punto de convergencia de distintas corrientes de pensamiento. Bajo esta actitud dialogal entre academia y sociedad es que cobra sentido pensar a la universidad como recurso comunitario, sin embargo, esto entraña hoy en día contravenir las tendencias hegemónicas que instauran mundialmente la economía de mercado como único modelo posible. El desafío de cualquier universidad situada a la altura de un cambio de época como el que se vive será entonces no sólo ofrecer el servicio educativo, avanzar el conocimiento o divulgar informaciones sino, sobre todo, prestar sus servicios para el bien de la colectividad.

En la formulación de las soluciones con que la sociedad y sus instituciones pretenden manejar los graves problemas urbanos contemporáneos la universidad tiene mucho que ofrecer. Bagaje científico, personal especializado, recursos materiales y voluntarios calificados son algunos de los activos con que las instituciones de educación superior contribuyen usualmente. Específicamente para el caso de la gobernancia metropolitana las universidades recién descubren las dimensiones reales de su responsabilidad social. A nivel internacional son numerosas las casas de estudio que realizan funciones ligadas formalmente a programas urbanísticos gubernamentales, como son el reconocimiento de situaciones socioterritoriales, el diseño de políticas públicas particulares o la puesta en marcha de proyectos institucionales. En este sentido, mediante la palabra y la acción la cátedra desempeña un rol de intermediación social estratégica al responder a las necesidades de la

nueva cultura mundial que se está gestando. No obstante, no todas las dependencias oficiales han incorporado en sus mecanismos operativos esta lógica de interlocución social entre sectores de la que hablamos. Baste comentar que hasta la fecha en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (2001) no se contempla la presencia de las casas de estudio como integrantes *ex officio* del máximo órgano consultivo en la materia: el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano. En definitiva, la representación universitaria en las instancias públicas del ramo urbanístico de cualquier orden de gobierno debe considerarse como elemento coadyuvante de la gobernancia urbana que se busca para nuestros estados, regiones y ciudades.

Otro ejemplo, esta vez positivo. Se trata del *Observatorio Metropolitano de Guadalajara* (en adelante OMEGA por sus siglas) que es una entidad interuniversitaria para el estudio científico, el trabajo académico y la investigación pluridisciplinar de los procesos metropolitanos de la Zona Conurbada de Guadalajara (ZCG). Se constituye en 2003 a partir de un convenio de colaboración entre el Tecnológico de Monterrey-Campus Guadalajara (TEC), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y la Universidad de Guadalajara (U. de G.) con la finalidad de crear una instancia para el conocimiento y evaluación de las condiciones medioambientales, de la evolución y tendencias del desarrollo urbano, y del comportamiento de los indicadores sociales, económicos y demográficos de las ocho municipalidades que integran la ZCG, con la intención última de contribuir a proporcionar un mejor futuro urbano a los habitantes de esta metrópoli desde su planeación urbana integral y participativa.

Para fundamentar su trabajo científico el OMEGA considera necesario adoptar los criterios metodológicos y tácticos que le permitan formular sus estrategias de realización. Entre los primeros debe mencionarse que para posibilitar la comprensión de las complejas situaciones medioambientales, socioespaciales y económi-

co-sociales características del fenómeno metropolitano, así como para operar su transformación, se precisa la unificación del conocimiento mediante la conformación de ámbitos conjuntos de investigación que compartan objetos de estudio desde el concurso de varias disciplinas. La línea argumental para esta modalidad de trabajo se establece sobre la base de que "a mayor complejidad de los problemas por resolver, mayor necesidad de considerar más puntos de vista en su solución". En este sentido:

- * Se opta por trabajar desde una visión pluridisciplinar que supere las limitaciones impuestas a los campos específicos de una sola perspectiva científica, que potencie la reorganización del conocimiento y que aporte a la construcción colectiva de nuevos marcos de estudio,

- * Se asume un criterio metodológico integracionista que recurra, tanto a las contundentes racionalizaciones empírico-formales del enfoque de análisis cuantitativo, como a las ricas posibilidades interpretativas de los universos simbólicos e intercambios subjetivos propias del enfoque de análisis cualitativo,

- * En la producción e interpretación de informaciones se privilegia la utilización de recursos técnicos de corte participativo y dispositivos instrumentales de orden colaborativo como un encuadre apropiado para implicar a los sujetos sociales en la toma de decisiones sobre asuntos de su competencia.

Teniendo lo anterior en mente es que el OMEGA ha emprendido la tarea de construir los indicadores urbanos con que abordará el estudio científico de los procesos metropolitanos de la Zona Conurbada de Guadalajara. Dos criterios fundamentan el recorte temático con que se seleccionarán los indicadores de OMEGA: i) Ser localmente significativos, y ii) Ser socialmente producidos. Para develar qué asuntos metropolitanos son sensibles a la población del conurbado se ha puesto en marcha un proceso metodológico derivado de la integración de dos paradigmas científicos: el positivista y el interpretativo. El primero, para tomar la

opinión representativa de la población en general mediante un típico dispositivo cuantitativo (cuestionario estadístico) que recoge los puntos de vista de una muestra probabilística seleccionada con base en las proporciones que guarda la estructura demográfica de la ZCG. El segundo, para obtener opiniones significativas de personalidades locales calificadas a través de un instrumento de corte cualitativo (entrevista semi-estructurada) que recaba las percepciones y argumentos con que determinados actores y sujetos sociales relacionados al desarrollo urbano explican el fenómeno metropolitano en estudio.

Los resultados de este paso metodológico serán utilizados como insumo en nuevas fases de aproximación sucesiva a los temas sensibles para la ciudadanía con la intención de confrontarlos a otra serie de elementos de primer orden como son los programas nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano, los indicadores propios del Observatorio Urbano Mundial de UN-Habitat, los objetivos de la Agenda 21, del Programa de Hábitat y las Metas del Milenio, entre otros.

En conclusión, el Observatorio Metropolitano de Guadalajara representa una iniciativa privilegiada para contribuir a la gobernancia metropolitana mediante la ordenación de las decisiones en el territorio de la Zona Conurbada de Guadalajara si se atiende a que plantea la inclusión deliberada de los distintos sujetos sociales que intervienen en el hecho urbano, es decir, desde la intermediación social universitaria. Con la referencia explícita a la gestión participativa como supuesto epistemológico subyacente no sólo se experimenta la adopción de criterios hacia la sostenibilidad de los asentamientos humanos sino se aporta abiertamente al desarrollo humano en nuestros estados, regiones y ciudades. En este sentido, la sociedad podrá contar con datos válidos para evaluar la gestión pública de las diversas dependencias responsables de los programas, planes y proyectos metropolitanos, especialmente los relacionados con temas ambientales, asuntos territoriales y cuestiones económico-sociales.

Bibliografía

- BORJA, Jordi, 2001. "Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana" texto presentado en el Tercer Encuentro Nacional sobre la Participación Social y Privada en el Desarrollo Urbano convocado por la SEDESOL, Acapulco, Guerrero., noviembre de 2001.
- BRUNOLD, Andreas Otto, 2004. "La Agenda 21 y las perspectivas de cooperación Norte-Sur. El principio del desarrollo sostenible", en *Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)*, n.88, Montevideo, pp. 151-160.
- DRUCKER, Peter, 2004. "Las constantes del Management", en *Gestión*, n. 4, julio-agosto de 2004, México, p. 6.
- GUTIÉRREZ CHAPARRO, Juan José, 2000. *Planeación estratégica en ciudades: un modelo emergente para el Estado de México*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- MAFFESOLI, Michel, 1997. *Elogio de la razón sensible. Una visión intuitiva del mundo contemporáneo*, Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona.
- MEYERS, Reinhard y WALDMANN, Jörg, 1998. "El concepto de desarrollo sostenible. Su utilidad como concepto de guía para un futuro desarrollo", en *Medio ambiente y desarrollo sostenible. Una contribución a la Agenda 21*, Karl Engelhard (ed.), Münster, pp. 290-305.
- Red de Ciudades Mexicanas hacia la Sustentabilidad (RCMS), 2000. *Declaración hacia la sustentabilidad de las ciudades mexicanas*, documento recuperado de <http://www.cmq.edu/gestiourbana>
- RUIZ SÁNCHEZ, Carlos, 1994. "Participación de la comunidad en la elaboración de políticas públicas para el desarrollo", en *Desarrollo sustentable y participación comunitaria*, Lucero Jiménez Guzmán (coordinadora), Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca, pp. 39-71.
- SOLINÍS, Germán, 2004, "La universidad frente a las demandas de la ciudad", en *La ciudad y sus profesionales. Memorias del V Seminario Internacional Cátedra UNESCO-ITESO*, ITESO-UNESCO-COECYTJAL, México.

Notas

- * Ponencia preparada para el 2do. Seminario sobre Gestión de Redes de Ciudades "Estados, Regiones y Ciudades ante el desarrollo humano contemporáneo", organizado por el Gobierno del Estado de Jalisco (SEDEUR) y la Junta de Andalucía (Consejería de Gobernación), Chapala, Jalisco, 1 al 3 de diciembre de 2004.