

TALLER 4: COHESIÓN TERRITORIAL

SÍNTESIS RELATORÍA

Moderador **Alberto Paranhos**

Experto: **Josep María Pascual**

Relator: **Luis Guillermo Tapia**

Principales conceptos y generalidades del marco presentado.

El principal concepto propuesto por el Experto y totalmente aceptado por el grupo participante es que la Cohesión Social y la Cohesión Territorial son temas similares que se favorecen recíprocamente: la cohesión territorial nada más incorpora la dimensión territorial a la cohesión social, destacando este elemento.

En este marco, la principal idea-fuerza es “promover el ordenamiento y el desarrollo equilibrado del territorio agregando valores de sostenibilidad, percepción compartida sobre el futuro común y construcción de alianzas público-privadas-comunitarias”. En consecuencia de esa idea-fuerza, no es posible lograr la cohesión sin desarrollo, ni tampoco cualquier desarrollo sostenible sin cohesión.

Igualmente se comentó que el “territorio” es un concepto variable según lo que se defina como estrategia de desarrollo. Las estrategias y sus actores definen el ámbito territorial sobre el cual se van a definir los procesos de puesta en marcha.

Como todo este proceso demanda tiempo, algunas personas destacaron la importancia de tomar en cuenta este elemento, ya que existe una discrepancia entre los tiempos políticos de los gobiernos locales, los tiempos requeridos por la formulación de las iniciativas y los tiempos de implementación de las mismas para que se obtengan resultados institucionales concretos y tendientes a la sostenibilidad. Por ello, uno de los riesgos apuntados en cuanto al diseño de la futura iniciativa URBAL es el no-aprovechamiento adecuado de las lecciones aprendidas en las fases que se terminaron, si es que se desperdiciaran las ideas que tardaron tanto tiempo en madurar y que ahora podrían ser plataformas para ejes temáticos (comentados abajo).

Surgieron otros conceptos más o menos generales que aportaron riqueza a la discusión. En primer lugar, se comentó que hay mucha asimetría entre los gobiernos locales de Europa y los de América Latina. También existe alguna asimetría entre

gobiernos locales del mismo continente, pero son más fáciles de superar. Esas asimetrías derivan del mismo proceso de formación de los territorios y sus gobiernos, los aprendizajes en términos de descentralización, los aspectos de cultura institucional de los países y sus clases políticas, entre otras razones. Por ello, podría haber alguna prioridad en la cooperación horizontal al interior del continente – y dada la restricción de inversiones en Europa, esto podría estar limitado a los gobiernos locales latinoamericanos – con la participación observadora de los gobiernos locales europeos, que podrían beneficiarse de las ideas innovadoras y quizás heterodoxas para los parámetros de Europa.

Otro elemento discutido fue la necesidad de priorizar el apoyo, la promoción y la diseminación de las “políticas facilitadoras” (o “inductoras”, como llamó una de las personas) para alcanzar en forma más rápida, o más costo-eficiente o con mejor calidad de gasto, los objetivos de la cohesión territorial y social. A pesar de las asimetrías institucionales en las capacidades de gestión e implementación, esas políticas (iniciadas mayormente con proyectos piloto en algún marco de buena práctica) tendrían una capacidad de motivar la reflexión para perfeccionar estos marcos institucionales, dados sus buenos resultados. Uno de los participantes comentó inclusive la conveniencia de hacerse una reflexión sobre las “malas prácticas” como estrategia para prevenir su repetición.

Un tercer elemento comentado deriva de las encuestas realizadas por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada, que indica la abrumadora mayoría de casos en que la primera exposición del gobierno local a la cooperación externa (sea nacional, continental o intercontinental) se dio en razón de la red URBAL. Esto abrió puertas a la reflexión temática y territorial, así como a la comparación de políticas más que proyectos o iniciativas aisladas. Es sumamente importante insistir en este elemento de abrirse permanentemente a nuevas incorporaciones de gobiernos locales, especialmente en cuanto a ciudades intermedias, ya que se indicó en el taller que las estadísticas demuestran que esas ciudades son las que abrigan la mayor cantidad de población urbana (y no el conjunto de ciudades metropolitanas).

El último elemento adicional presentado se refiere a la necesidad de superar las asimetrías internas de la ciudad, de modo de “completar” lo que le falta a los barrios para permitir un mayor disfrute de sus residentes sin muchos desplazamientos complicados. Esto sería una aplicación práctica del eje temático de diversidad y complejidad en uso y ocupación de los espacios, pero tiene que ser entendido como una preocupación constante del proceso de planificación territorial para la cohesión social. Por supuesto que habrá casos de “especialización temática” en uno u otro barrio, pero no podría haber cohesión territorial con tantas asimetrías con respecto a las ofertas internas de cada barrio (concepto “barrio = miniciudad”).

Principales ideas-fuerza.

Las principales ideas-fuerza que fueron decantándose a lo largo de las discusiones incluyen:

- a) La promoción de la “cultura de ciudad”, entendida como la consolidación del concepto de identidad y pertenencia territorial, destacando el conjunto de atributos que le da una cierta homogeneidad a quienes residen y usufructúan un cierto territorio;
- b) La promoción de la cultura de gobernanza territorial democrática y participativa, a partir de elementos que representan algún valor común y una oportunidad sobre la cual se puede construir y perfeccionar la cohesión; esto incluye la identificación de las “riquezas territoriales comunes” – o sea, los recursos disponibles en el territorio – y la resolución de conflictos por la convergencia del foco de uso estratégico de esas riquezas; se dio el ejemplo de un río que aun siendo muy contaminado (o quizás por esa razón) fue entendido como la principal riqueza y orgullo del territorio, movilizándolo todos los actores que ahí inciden;
- c) Seguir apostando en la mejora de la capacidad de gestión de los actores locales, con foco en los gobiernos locales y sus socios dentro y fuera de la estructura gubernamental; este elemento provocó un encendido debate con respecto a la incorporación de los gobiernos regionales; dado el foco territorial urbano, quedó clara la prioridad de los gobiernos locales, sea en forma individual o en mancomunidad, pero se acordó que es necesario y conveniente explorar formas de colaboración entre los gobiernos locales y las regiones, especialmente cuando los gobiernos regionales actúan como red de municipios promoviendo la integración y participación de los municipios más pequeños, que tienen una cierta dificultad en participar en forma individual;
- d) Forzar la integración territorial local de las políticas sectoriales de las diferentes esferas del gobierno, ya que las familias/personas beneficiarias de las mismas tienden a ser las mismas – en especial aquellas que tratan la superación de las asimetrías en el derecho a la ciudad.

Ejes temáticos propuestos.

El listado abajo incluye los ejes temáticos que fueron priorizados por el grupo participante en el taller No. 4. No es un listado exhaustivo, sino indicativo de prioridades inmediatas, aprovechando las lecciones aprendidas en las dos fases de URBAL y los temas que ya maduraron lo suficiente.

1. Transporte.

Dentro del criterio de priorizar las necesidades más urgentes de América Latina, y mirando a las políticas facilitadoras, se acordó que el transporte (más que la movilidad) debiera ser un eje temático fundamental. Dada la dimensión territorial de la cohesión, este eje es que mejor simboliza esa dimensión y propicia el “acceso a la ciudad”. Es importante aclarar que esta selección implica dos lineamientos *sine qua non*: la concepción del transporte como una política pública a la vez sectorial y territorial, y también su concepción desde el punto de vista del usuario y las periferias.

Hubo algunas críticas sobre la selección de “transporte” por encima de “movilidad”, pero al final se entendió que lo primero es más prioritario y conllevaría a la segunda, dentro del concepto de ampliación de derechos.

2. Compactación y complejidad urbana.

Partiendo de la constatación de que muchas ciudades latinoamericanas son dispersas, con barrios “especializados” que segregan la población, con densidades relativamente bajas que aumentan los costos de mantenimiento de la infraestructura, pero contando con espacios vacíos e intersticiales, se acordó fomentar prácticas de planificación territorial que propendan a utilizar dichos espacios como estrategia para “completar” los barrios, densificarlos en forma más adecuada, contribuyendo para una mayor integración territorial, disminuyendo las segregaciones y reforzando la cohesión y la equidad.

3. Movilización de recursos territoriales.

Hay una excesiva preocupación en los “problemas” del territorio, cuando la estrategia más positiva sería ver a la población y otros elementos físicos, ambientales, sociales, económicos, etc, como “recursos territoriales” por identificar más precisamente y movilizar en forma integrada. Dichos recursos deben ser entendidos como una “riqueza territorial” que es la plataforma de base para el arranque de las estrategias de desarrollo y cohesión.

4. Urbanización social de las periferias.

Se insistió mucho sobre la necesidad de atender la urbanización social y gestión territorial de las periferias, desde sus puntos de vista y con el ánimo de propiciar más integración e inclusión. Son dos dimensiones complementarias: la mejora de la periferia tal y como debe ocurrir con cualquier barrio “incompleto” que debe ser completado en infraestructura y servicios, como igualmente su incorporación a los espacios aledaños, sea de la ciudad formal sea de otras periferias, hasta formar el “todo complejo y compacto” comentado en el segundo eje temático.

5. Planes territoriales graduales.

Partiendo del comentario sobre las dificultades de armonizar los tiempos políticos con los tiempos de implementación hacia resultados sostenibles, se acordó incorporar explícitamente en la formulación de planes territoriales el concepto de “procesos que reflejan gradualidad” pero convergencia hacia una visión común de ciudad. En tanto más participativo sea el proceso de formulación y comprensión del mensaje de gradualidad, se supone que más probabilidades tenga de sostenerse en implementación a lo largo de los tiempos políticos.

6. Ampliación de derechos.

La integración de las políticas sectoriales en el territorio debe darse a partir del concepto de ampliación de derechos de las personas que ahí residen o lo usufructúan,

en aras de promover más equidad en el territorio, reforzando la cohesión socio-territorial.

7. Modelos de gestión territorial multinivel y multiactoral.

Hubo mucho énfasis en la necesidad de priorizar los gobiernos locales como actores privilegiados en la gestión territorial – ya que los núcleos urbanos son protagónicos por la densidad de relaciones en su territorio – pero igualmente experimentar mecanismos e instrumentos para organizar y perfeccionar la gobernanza territorial promoviendo una gestión multinivel (local-regional) y multiactoral (pública-privada-comunitaria), que podrá variar según las estrategias y políticas acordadas, tal y como se comentó en los comentarios iniciales del taller.

8. Mecanismos para “aprender a pensar en red”.

Está bien definida y acordada la relación horizontal bilateral entre gobiernos locales – incluidas las relaciones bilaterales múltiples. Sin embargo, las redes permiten potencial el proceso de generación y gestión de conocimientos, pero es todavía necesario desarrollar y experimentar mecanismos para “aprender a pensar en red”. Este proceso puede empezar con el estudio de alternativas a algún tema territorial de interés común de quienes integran dicha red, interpretando después esa enseñanza al contexto de cada uno de los gobiernos locales participantes.

Este eje temático despertó interés pedagógico en diversas personas en el taller y fue destacado en la sesión de cierre del evento.