

# GIGAPP

## Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Año (2017), Núms.60-65, págs. 92-195.

Rosas Ferrusca, Francisco Javier  
Calderón Maya, Juan Roberto  
Miranda Rosales, Verónica  
*Facultad de Planeación Urbana  
y Regional de la Universidad Autónoma  
del Estado de México.*

Gobernanza Metropolitana Integrada: herramienta estratégica para la innovación de la gestión urbana en Toluca y Metepec, México  
(2017-60. págs. 92-112)

Espinal Ospina, Danilo  
*Escuela Superior de Administración  
Pública ESAP*

Habitabilidad urbana en ciudades intermedias: Caso Manizales, Colombia  
(2017-61. págs. 113-134)

Vilalta Reixach, Marc  
*Universidad de Barcelona*

La aplicación del Derecho de acceso a la información pública en Cataluña: balance de actuación de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública  
(2017-62. págs. 135-149)

Querol Castillo, Esther  
*Universitat de Girona*

La arena de internet como el nuevo poder social para influenciar en las políticas públicas y la democracia: El caso del turismo en Barcelona  
(2017-63. págs. 150-161)

Éster, Angelo Brigato  
*Universidade Federal  
de Juiz de Fora*

A universidade como universidade corporativa global? O caso da formação em Administração  
(2017-64. págs. 162-178)

Collado Campana, Francisco  
*Universidad Pablo de Olavide*

Una aproximación teórica al liderazgo político de los alcaldes en el sistema local de España  
(2017-65. págs. 179-195)



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers es una publicación de la  
Asociación Grupo de Investigación en Gobierno,  
Administración y Políticas Públicas

[www.gigapp.org](http://www.gigapp.org)

## Consejo de Dirección

José A. Hernández-Bonivento (Director)

César N. Cruz-Rubio  
Palmira Chavero Ramírez  
Ricardo García-Vegas  
Cecilia Güemes  
Álvaro Ramírez-Alujas

## Comité Editorial

Victòria Alsina Burgués  
Roberto Castellanos Cereceda  
Flavia Galvani Silva  
Leandro Grass Peixoto  
Efrén Guerrero Salgado  
Juan Enrique Gutiérrez  
Juana López-Pagán  
Diego Pablo Pando  
Erika Rodríguez-Pinzón



Licencia 3.0 (España) Creative Commons.  
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

ISSN 2174-9515



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

**GIGAPP**  
Estudios / Working Papers

## Gobernanza Metropolitana Integrada: herramienta estratégica para la innovación de la gestión urbana en Toluca y Metepec, México

Rosas Ferrusca, Francisco Javier  
Calderón Maya, Juan Roberto  
Miranda Rosales, Verónica

*Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México*

 ferrusca2001@yahoo.com.mx

 jrcalderonm@uaemex.mx

 veronicmiranda@yahoo.com.mx

Documento recibido: 3 septiembre 2016  
Aprobado para publicación: 14 febrero 2017

---

### Resumen

El constante crecimiento demográfico de los grandes conglomerados urbanos del mundo y la escasa eficiencia de la capacidad de respuesta de los gobiernos, por atender adecuadamente los desafíos de la planeación territorial, apuntan a la necesidad de revisar los esquemas que hasta hoy han operado a través de instrumentos normativos y jurídicos, y a su vez, exigen explorar nuevos modelos de colaboración intergubernamental que involucren la participación de los agentes estratégicos de la sociedad civil. Las tendencias de crecimiento actuales y futuras de México, y particularmente las que experimentarán en los próximos diez años municipios como Toluca y Metepec en el Estado de México, obligan a diseñar modelos de gobernanza territorial con una visión estratégica que tiendan al fortalecimiento de las políticas de desarrollo urbano metropolitano. En ese sentido, el presente artículo destaca la importancia que adquiere la gobernanza metropolitana integrada como herramienta innovadora de la Administración Pública que contribuye a regular la participación de los agentes públicos, privados y sociales involucrados en la planeación del desarrollo urbano metropolitano.

### Palabras clave

Gobernanza metropolitana integrada, Planeación territorial, Desarrollo urbano.

---

## Abstract

Steady population growth of large urban conglomerates in the world and the low efficiency of responsiveness of Governments, to adequately address the challenges of territorial planning, point to the need to review on the one hand, schemes that until now have operated through policy and legal instruments, and on the other hand, they demand to explore new models of intergovernmental collaboration involving the participation of strategic actors of civil society. The current and future growth trends of Mexico, and particularly those that experience in the next ten years as Toluca and Metepec in Mexico State, obligated to design models of territorial governance with a strategic vision that tend to strengthen the metropolitan urban development policies, and at the same time Orient urban expansion with modern and innovative schemes according to their reality. In that sense, this article highlights the importance that acquires metropolitan governance integrated as a tool of public administration that contributes to regulate the participation of public, private and social authorities involved in the metropolitan urban development planning..

## Key words

Integrated metropolitan governance, Territorial planning and Urban development..

### 1. Globalización y desfase de la gobernanza metropolitana

Los acelerados cambios sociales, económicos, políticos, culturales y medioambientales que ha experimentado el mundo desde finales del Siglo XX, y que se han acrecentado en lo que va del Siglo XXI eslabonando sus efectos, obligan a considerar a la mundialización como un fenómeno que ha alcanzado su punto crítico en situaciones que han rebasado por completo las competencias y capacidades de los gobiernos en sus diferentes ámbitos y estructuras.<sup>1</sup>

El desarrollo urbano metropolitano es precisamente uno de los rubros en donde la acción gubernamental se encuentra desfasada de las necesidades y problemas que hoy en día enfrentan los ciudadanos, el acelerado crecimiento demográfico con su consecuente impacto en el desbordamiento de las ciudades, ha llevado al fenómeno metropolitano a ubicarse en una posición crítica en su evolución histórica, pues si bien las dependencias gubernamentales no han logrado hasta ahora ofrecer alternativas eficaces de solución, tampoco han surgido nuevos esquemas de atención integral, lo cual ubica a las zonas y municipios metropolitanos ante el desafío de responder a sus habitantes en forma oportuna, eficiente y acertada, sin lugar a dudas un reto de múltiples dimensiones.

A pesar de los constantes y acelerados cambios del mundo, la gobernanza como modelo alternativo para la atención de problemas comunes, ha llegado tarde a diversos países, y México no es la excepción. Las distintas

<sup>1</sup> El Foro por una Nueva Gobernanza Mundial (FNGM), organizado por la Fundación Charles Léopold Mayer en Río de Janeiro en agosto de 2011, precisó que más allá de las definiciones más o menos complejas de lo que puede ser la gobernanza mundial y de las concepciones tecnocráticas que este concepto abarca, se piensa en la gobernanza mundial simplemente como la gestión colectiva del planeta, concepción que tenga tal vez el defecto de ser amplia pero permite, en cambio, explorar todas las dimensiones de lo que debe ser, de lo que podría ser, una gobernanza justa y democrática, sabiendo que esta última debe superar el marco restrictivo de lo que han sido las "relaciones internacionales".

facetas de la gobernanza han arribado lentamente a nuestro país y se encuentran desfasadas en relación a la urgencia y complejidad de los problemas. La planificación del desarrollo urbano metropolitano en los municipios mexicanos tiende a agravarse ante la confrontación de problemas nuevos y emergentes, tales como las migraciones en sus diversas escalas, crisis financieras, inestabilidad económica, incremento del desempleo, deterioro medioambiental, asentamientos humanos irregulares, escasez de servicios públicos básicos, entre muchos otros en donde la ausencia de esquemas de gobernanza representa el común denominador.

Adicionalmente a la problemática anterior, se suma que el estado actual de las administraciones públicas tampoco corresponde con la urgente necesidad de atender la problemática urbana en general, es así que las estructuras institucionales para responder a los retos del fenómeno metropolitano son diversas en los municipios que forman parte de un mismo conglomerado espacial; por tanto, sus acciones se traducen en la atención de prioridades divergentes en donde la exigencia por una coordinación vertical y horizontal más integral no se refleja en resultados de alto impacto para la sociedad.

La conjugación de los factores de orden económico y social constituyen también elementos de singular importancia, sobre todo en la regulación de los rubros directamente asociados al desarrollo urbano metropolitano, tales como las autorizaciones de construcción, cambio de usos del suelo, impuestos catastrales, introducción de servicios públicos básicos, obras de infraestructura, equipamiento y desarrollo inmobiliario, entre otros aspectos que hoy en día, se suman a las constantes movilizaciones sociales por acceder a condiciones mínimas de bienestar y por superar la exclusión y las desigualdades intra urbanas que prevalecen de un municipio a otro, de una delegación a otra y de un barrio o colonia a otra. La interacción cada vez más intensa de todos estos aspectos, ubican a las administraciones públicas ante la exigencia de un replanteamiento de estructuras institucionales que puedan sumar esfuerzos del colectivo social que contribuya en el mediano y largo plazo a superar el desfase de lo que diversos autores han denominado como la "crisis de la gobernanza", que en el caso concreto del desarrollo urbano metropolitano queda claramente ilustrada al analizar la evolución demográfica y sus tendencias que de acuerdo con las previsiones de los expertos apuntan a que para el año 2050 más de dos tercios de las personas residirán en las ciudades.

De acuerdo con el marco teórico del XXII Congreso CIDEU, "El Futuro de las Ciudades: Los Grandes Desafíos" celebrado en Donostia/San Sebastián, España a principios del 2016, a mediados del siglo pasado un tercio de la población mundial se concentraba en las ciudades; a comienzos del presente milenio la mitad de la población mundial es ya urbana. En Europa el 73% (tres cuartas partes) de la población vive en zonas urbanas, mientras que en Latinoamérica el porcentaje llega a alcanzar el 80%. A escala mundial, en el año 2011, cerca de una veintena de "megaciudades" superaron ampliamente los 8 millones de habitantes (entre ellas ciudades de Latinoamérica como Buenos Aires, Sao Paulo y la Ciudad de México), y otras 411 rondan el millón de habitantes, sin contar en estas cifras con la población de sus entornos metropolitanos, donde los números se disparan vertiginosamente. En consecuencia, sentar las bases de nuevas instituciones y eficaces mecanismos de coordinación metropolitana en las diversas escalas del desarrollo urbano y de la gobernanza territorial, son hoy un factor que adquiere un carácter estratégico.

En México como en muchos países, las estructuras institucionales heredadas del pasado responsables del desarrollo urbano metropolitano no permiten responder a la complejidad de la sociedad actual y, a menudo, se ven altamente influenciadas por la corrupción que penetra profundamente la gestión de las empresas privadas y de las esferas públicas. El abismo que separa a la sociedad civil de las instituciones públicas se ha incrementado en la mayoría de los municipios mexicanos. El resultado de ello, de acuerdo con De Miguel González (2008) es que el sistema institucional existente, y la noción de democracia, son puestos en tela de

juicio y altamente criticados, sobre todo hoy cuando la acción pública es altamente observada y cuestionada. Si examinamos brevemente la oferta de los partidos políticos, es posible señalar que ellos mismos se muestran incapaces de considerar en su plataforma elementos precisos de atención al fenómeno metropolitano y por supuesto, no reflejan la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones con criterios de gobernanza territorial. La democracia requiere de movimientos fuertes, pero esos movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil no resuelven la cuestión central de la legitimidad del poder.

Por supuesto que la renovación de las estructuras institucionales lleva implícito un riesgo político, a pesar de que la historia reciente muestra que un sistema institucional participativo no solamente es más justo y democrático, sino también más eficaz que un régimen autoritario. No obstante, surge la interrogante de ¿cómo invertir la tendencia actual a la desconfianza hacia la gobernanza territorial, tanto en la discusión teórica y conceptual como en la operación práctica de las políticas urbanas? Ante esta cuestión es posible identificar avances en diversos lugares donde se han puesto en marcha innovaciones económicas, sociales, geográficas, tecnológicas o culturales prometedoras. A simple vista se podría pensar que ellos no han logrado posicionar a la gobernanza territorial como el factor que revierta la tendencia de un desarrollo urbano metropolitano caótico y desmesurado. Sin embargo, sus iniciativas, de mayor o menor alcance, independientemente de sus resultados, permiten ubicarnos en los albores de una nueva etapa en la evolución de la gobernanza, en sus diversas modalidades y categorías.

## 2. ¿Hacia dónde orientar la gobernanza territorial?

La pregunta obligada antes de formular cualquier propuesta gira en torno a precisar ¿hacia dónde orientar la gobernanza territorial? y ¿qué esperamos de ella como sociedad? Si bien los principios generales que han formulado organismos internacionales no son privativos de un país, región, entidad, ciudad, zona metropolitana, municipio o barrio en particular, sí se aspira a que las acciones de las instituciones públicas, privadas y sociales y de los propios agentes estratégicos que participen en estos esquemas se encuentren enmarcadas en ellos, es decir, se pretenden que rebasen las demarcaciones político administrativas con la intención de que cada uno de ellos asuma una responsabilidad ante la sociedad, en un marco de colaboración conjunta con fines comunes.

En esta lógica, los principios de la gobernanza metropolitana integrada plantean nuevos requisitos en materia de legitimidad de la acción colectiva, de competencia, de ejercicio de la ciudadanía conforme al respeto de los derechos ciudadanos y de resolución de las tensiones entre lo local, lo nacional y lo global. Es evidente que los retos del desarrollo urbano metropolitano exigen la acción y colaboración de todos los ciudadanos, pues son ellos los que día con día enfrentan los efectos que genera el crecimiento desordenado de las metrópolis; por ello, la participación local conjuntamente con las instancias gubernamentales constituyen una condición indispensable para construir un nuevo sistema de gobernanza metropolitana que no solo sea integral, sino que verdaderamente se rija por principios de justicia, democracia y pluralidad.

### Principios estratégicos de la gobernanza metropolitana integrada

La construcción de modelos eficientes de gobernanza territorial no es sólo una cuestión que compete al campo gubernamental o de las instituciones. Toda propuesta de diseño, y más aún su propia operación, dependerá de la participación y grado de involucramiento de los agentes y actores vinculados en dichos esquemas, la clave del éxito o fracaso estribará precisamente de la voluntad, convencimiento y acciones concretas que se

realicen. En esta lógica, la gobernanza metropolitana debe integrar la perspectiva ciudadana y apoyarse en una nueva economía orientada por una justicia social. En todo caso, es necesario enfrentar conjuntamente las respuestas a los desafíos del presente, lo cual implica reconocer la importancia de cada uno de los agentes y actores del desarrollo urbano metropolitano. Por su parte, el carácter democrático de la gobernanza deberá estar enmarcado en fundamentos que permitan avanzar en el proceso de transición de la Administración Pública actual, tanto estatal como municipal. De esta forma, es preciso considerar como ejes centrales a los siguientes principios.

1. Revisar, recuperar y poner en marcha las experiencias exitosas en lo referente a la gobernanza territorial (rural, urbana, regional y metropolitana).
2. Ampliar el acceso a la información (democratización) referente a esquemas de participación gobierno - sociedad, evaluación de resultados y buenas prácticas.
3. Potenciar la capacidad de participación combinando la información, la consulta y la capacidad de decisión para que los espacios de participación puedan formar mecanismos de cambio del Estado y de las representaciones.
4. Fomentar desde la educación, una conciencia que contribuya a una nueva cultura de la democracia con énfasis en esquemas de colaboración gobierno – sociedad.
5. Ampliar las áreas educativas en materia de derechos y obligaciones ciudadanas.
6. La gobernanza debe evitar que la ciudadanía se conciba como clientes o consumidores de la política, sino ubicarla como un sujeto activo de esa gobernanza.

Evidentemente, uno de los aspectos centrales para que la gobernanza metropolitana cuente con posibilidades de éxito, radica en cambios de los sistemas políticos, ya que el contexto que rodea a cada entidad, región, ciudad, zona metropolitana y municipios, implica la coexistencia de diversos regímenes políticos administrativos que pueden ser o no compatibles, democráticos o autoritarios. En este sentido, es preciso considerar como parte de las asignaturas obligadas a tratar derivadas de la gobernanza territorial, entre muchas otras a las siguientes:

- a) La renovación y democratización de los partidos políticos a través de diversas iniciativas que incluyan y promuevan un desarrollo urbano metropolitano ordenado y sustentable.
- b) Ampliar la difusión de la información y los espacios de interlocución entre el gobierno y la sociedad en materia de planeación metropolitana.
- c) Ampliar el financiamiento para proyectos, obras y acciones de alcance metropolitano que provenga de fondos públicos y privados.
- d) Acercar los legisladores a los ciudadanos para establecer canales de dialogo y decisión conjunta, sobre todo en materia de leyes referentes al desarrollo urbano metropolitano, a fin de evitar que las decisiones se limiten a espacios de élite alejados de la problemática urbana de la sociedad.
- e) Perfeccionar los mecanismos de consulta ciudadana a través de su organización y planificación, de forma que aseguren no sólo una mayor participación, sino que las decisiones cuenten con el componente ético de la responsabilidad social.

- f) Promover a diferentes escalas territoriales el desarrollo de conferencias por temas estratégicos impartidas por profesionales, en donde los ciudadanos puedan aportar alternativas de atención en función de sus prioridades, elaborando en forma colectiva las propuestas.

**Figura No. 1 Ejes de la Gobernanza Metropolitana Integrada**



Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior, en demarcaciones geográficas en donde los sistemas políticos inciden determinadamente en la Administración Pública federal, estatal o municipal, constituye sin lugar a dudas, el mayor reto para la gobernanza territorial. No obstante, su omisión continuará reproduciendo los modelos tradicionales sin avanzar hacia nuevos enfoques de administración y gestión del desarrollo urbano metropolitano.

### Vías hacia la gobernanza territorial

Partiendo del hecho de que el fenómeno metropolitano en México y en particular en el Estado de México, ha alcanzado umbrales en diversas áreas que denotan la escasa efectividad de la acción pública, en la lógica de este nuevo modelo de colaboración es preciso identificar los actores y los espacios que ya la están configurando, a fin de asignar responsabilidades a cada uno de ellos, en donde no sólo las instituciones deben contribuir, pues se trata de procesos colaborativos. Así, cualquier espacio político de poder, de participación, de representación, es un espacio de lucha, de relaciones en tensión, tanto de los espacios que existen, como de los que se deberían crear, porque ellos a su vez, serán espacios en disputa de las decisiones de orden metropolitano.

La construcción de una gobernanza metropolitana integrada debe ser cuidadosa en todo momento, pues a pesar de que se busca un equilibrio entre los actores involucrados, no constituye un proceso estático, por el contrario, como todo fenómeno socio territorial aglutina agentes dinámicos y complejos, en ocasiones contradictorios entre sí, cuyas relaciones e interacciones de poder cambian constantemente, se retroalimentan y contraponen. Es así que en cualquier modelo de gobernanza y en particular en éste, es preciso considerar al menos dos planos obligados: el institucional y no institucional. El primero, se refiere a todas aquellas formas de intervención gubernamental reconocidas por la ley en los diversos ámbitos de la Administración Pública

federal, estatal y municipal. El segundo, comprende a los ciudadanos, a los grupos organizados, empresarios, asociaciones y demás instancias que actúan más allá de las instituciones.

En esta configuración, la dimensión política está determinada por dos grandes escalas: la local, que es la del territorio (los Estados también corresponden a esta escala local aunque puedan ser muy diversos), y la global, referida no sólo a lo interestatal, sino sobre todo a los nuevos espacios transnacionales y mundiales. Estas dos escalas revisten singular importancia, ya que podrían ser consideradas incluso como “motores” en los procesos de la gobernanza metropolitana integrada, pues en el ámbito local es donde la sociedad convive cotidianamente, y en lo global es donde se deciden cada vez más las políticas que afectarán esa vida diaria.

Asimismo, es importante considerar que el fenómeno metropolitano mantiene una escala que se amplía cada vez más en el mundo (global), y en ella los aspectos migratorios, culturales, ambientales, políticos, sociales y financieros, inciden en su complejidad. Por ello, en la dimensión territorial (local), la democracia es lo básico, a partir de ella se podrán construir nuevos modelos de la gobernanza metropolitana, lo cual denota la existencia de una relación dialéctica entre estas dos grandes dimensiones de la gobernanza orientada al desarrollo urbano metropolitano. Conviene destacar que entre estas dos escalas, existe una dimensión regional que es un espacio de suma importancia para la gobernanza metropolitana integrada, pues en él recae la negociación interestatal de las políticas que afectan a las demarcaciones territoriales además de los esquemas de regulación y control que responden a intereses de grandes Estados y corporaciones, no obstante, constituyen también espacios en disputa. Entre las innovaciones de la construcción de la gobernanza metropolitana integrada, destaca el apoyo al surgimiento y consolidación de ese nivel regional, intermediario entre los Estados y la Federación.<sup>2</sup>

### **3. Hacia una coordinación metropolitana para los municipios de Toluca y Metepec desde la perspectiva de la gobernanza territorial**

Con base en los elementos anteriormente expuestos, la conformación de la propuesta de coordinación metropolitana para Toluca y Metepec en materia de desarrollo urbano metropolitano, parte de considerar como eje central el papel que deberán asumir los actores gubernamentales y no gubernamentales directamente involucrados en diferentes escalas que van desde lo global hasta lo local. Actualmente, estos dos municipios forman parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca, integrada por 22 municipios, y son los que han absorbido desde la década de los setenta, el mayor crecimiento natural y social de este conglomerado, mismo que se materializa en un constante incremento de conjuntos urbanos, congestión vial, agotamiento de los recursos naturales y de reservas de suelo para el crecimiento futuro, escasez de servicios básicos, entre muchos otros efectos que cuestionan la capacidad de los gobiernos locales para enfrentar con eficiencia y eficacia, las crecientes demandas sociales, condición que los convierte en un reto para la planeación metropolitana de los próximos años. Las tendencias de crecimiento futuro para los próximos diez años, de acuerdo con los instrumentos de planeación vigentes, indican que la población de la Región del Valle de Toluca<sup>3</sup> a mitad

---

<sup>2</sup> Es importante señalar que de la revisión efectuada destaca Europa como un esfuerzo histórico de construcción de un orden supranacional fundado sobre la convergencia económica y el derecho comunitario. Es por ello que hay que reivindicar los espacios regionales como medios para reforzar las articulaciones de territorios, organizaciones y actores sociales que buscan reforzarse frente a los poderes estatales y las corporaciones transnacionales. Estos espacios median entre lo local, incluido el país-estado, y lo global, mostrando un camino de tránsito hacia la arquitectura propiamente mundial del futuro.

<sup>3</sup> Gobierno del Estado de México (2005). *Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca*. Las proyecciones de población total por municipio 2000-20120 (programática) consideran a nueve municipios como parte de la Región del Valle de Toluca (RVT): Almoloya de Juárez, Lerma, Metepec, Ocoyoacac, Otzolotepec, San Mateo Atenco, Xonacatlán y Zinacantepec.

del año 2020 será de 2'191,926 habitantes, lo cual significa que albergaría del orden de los 542 mil nuevos habitantes en los próximos diez años. Las tendencias actuales de crecimiento y distribución de la población, señalan que para el año 2020, el Estado de México crecerá del orden de los 4.5 millones de habitantes; de los que se programa que el 72.6% se asentaría en los municipios del Valle Cuautitlán-Texcoco (Región del Valle Cuautitlán - Texcoco), 14.6% en los municipios del Valle de Toluca (657,000 habitantes) y el 12.8% en los municipios del resto del Estado.

El escenario programático de este plan regional precisa que las tasas de crecimiento medio anual para el periodo 2015-2020 de los municipios de Toluca y Metepec, serán de 0.96 y 2.27%, respectivamente; cifra que refleja la existencia de una población estimada a mitad del año 2020 de 973,024 personas para el caso de Toluca, y de 351,268 habitantes para Metepec. Este panorama revela que paralelamente al incremento demográfico, se observará un aumento de las demandas de los habitantes de los municipios de Toluca y Metepec, que se encuentran relacionados entre sí y comparten problemas comunes. Por lo que ante la insuficiente respuesta gubernamental se plantea la necesidad de restaurar la capacidad de participación política y respuesta del ciudadano en la solución de sus propios problemas. El gobierno se plantea entonces no como un instrumento bajo el control de la autoridad, sino en el amplio marco de la gobernanza donde convergen y se dan nuevas articulaciones entre el gobierno y la sociedad, en donde el primero tenga menos acciones verticales de mando y control, y en cambio asuma un papel promotor, coordinador y catalizador de la fuerza y acción de la sociedad.

### **Actores estratégicos, vínculos y responsabilidades trasnacionales**

Si partimos del reconocimiento pleno de la influencia que el desarrollo urbano metropolitano ha tenido en las últimas dos décadas en el mundo y particularmente en México, resulta ineludible la consideración de actores que a través de la inversión inmobiliaria y de la construcción de grandes obras de infraestructura transforman el entorno e impactan en la modificación de los usos del suelo (compatibles e incompatibles) y en la dinámica socioeconómica de las zonas metropolitanas, que representan los nodos más atractivos para maximización de las inversiones.

En este sentido, las trasnacionales representan uno de los actores medulares del desarrollo urbano metropolitano que se expande a través de las corporaciones financieras, industriales, comerciales, del uso de las tecnologías de la información y la comunicación, para configurar en conjunto, un modelo no sólo de producción y de consumo, sino el modo de vida de la población que se asienta en demarcaciones de carácter metropolitano. Así, ante la influencia de las trasnacionales no sólo es preciso establecer y/o proponer una regulación específica, sino poner en práctica un control ciudadano y democrático, ya que frente al inmenso poder que han acumulado a lo largo del tiempo y ante el reconocimiento de las autoridades municipales como agentes promotores del desarrollo, resulta imposible que un solo actor pueda ejercer un control a favor de la planeación metropolitana. De lo anterior, surge la necesidad de un control del Estado a escala nacional, así como de los actores sociales a escala de los territorios municipales. En esta búsqueda de un control eficaz de las trasnacionales la clave gira en torno a la articulación entre todos esos actores. Por ello, es preciso construir estructuras que articulen las instituciones y organizaciones de lo local a lo global donde el poder de las trasnacionales pueda ser efectivamente controlado y regulado por los instrumentos normativos de los municipios, aspecto que reafirma la necesidad de atender el rubro del derecho internacional en materia de desarrollo urbano metropolitano y sobre todo, los impactos positivos o negativos que genera en la población (Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, 2011).

Particularmente, Toluca y Metepec deberán revisar sus instrumentos jurídicos, normativos y de planeación para regular la participación de las transnacionales a fin de delimitar los alcances de su intervención. Para ello, se requiere identificar en primera instancia, la presencia de cada una de ellas y los ámbitos de injerencia urbana, y posteriormente establecer mecanismos concretos de seguimiento, control y en su caso, de mitigación de los impactos que resulten perjudiciales para el entorno y sus habitantes.

## Estado

La participación del Estado en el desarrollo urbano metropolitano, como ente regulador y organizador de la sociedad, independientemente de sus alcances y limitaciones, enfrenta los embates de los poderes fácticos económicos y políticos transnacionales que buscan disminuirlo para maximizar sus ganancias, a pesar de que se contrapongan con los derechos ciudadanos (Rosique, 2012). Por ese motivo, el papel del Estado adquiere singular relevancia, pues si bien no resulta conveniente promover programas, proyectos y acciones en contra de las instancias gubernamentales, tampoco se aspira a un Estado de espaldas a la sociedad, por el contrario, un Estado respetuoso de los derechos de los ciudadanos constituye una condición básica de institucionalidad democrática del poder, y lógicamente de la gobernanza metropolitana integrada. En esta lógica, vale la pena reflexionar en la noción tradicional del Estado, particularmente en su papel en Toluca y Metepec, ya que por un lado, la vinculación Estado – Sociedad ha ido cambiando constantemente a lo largo del tiempo, la idea tradicional ya no refleja la gran diversidad de agentes sociales, políticos, económicos y de naturaleza heterogénea que han surgido en entornos de alta dinámica urbana y metropolitana, situación que conduce a la necesidad de ubicar al Estado desde una postura más plural, sobre todo en estos municipios en donde los flujos financieros, migratorios, comerciales, el propio uso y expansión de las redes de información y la comunicación, entre muchos otros factores, hacen que los límites territoriales de los municipios se sobrepasen, ratificando un nuevo y cada vez más complejo rol del Estado en materia metropolitana.

Actualmente, el Estado cumple un rol plurivalente, y para la regulación de la gobernanza principalmente en el espacio nacional, se requiere cada vez más cerca de la democracia local, pues no debemos olvidar que son también instituciones en disputa y hay que orientarlos hacia una gobernanza democrática y eficiente, en donde los esquemas de participación y representación ciudadana son centrales. Se debe buscar que los sistemas de representación correspondan a las exigencias de una participación activa, implementando sistemas de información transparentes y mecanismos de consulta abiertos para que la toma de decisiones sea eficaz. Pero se trata de ir más al fondo, es preciso radicalizar la democracia, tanto de las instituciones estatales como de la sociedad en su conjunto.

En esta perspectiva, progresivamente las instituciones que derivan del Estado se irán transformando y los sistemas de representación estarán obligados a operar con nuevas instituciones políticas. Sin duda este desafío va más allá de la dimensión política, sobre todo si reflexionamos en torno a la crisis de legitimidad que hoy en día enfrentan de las ideologías partidistas en México, cuyos cuestionamientos indican la urgencia de reformar e incluso diseñar nuevos sistemas de organización de los sistemas políticos, donde los ciudadanos deberán ser los actores principales, y permitan que la democracia se profundice, los responsables sean legítimos y las instituciones sean transparentes y eficaces. Esto no es sólo una cuestión de reingeniería política. Es algo más profundo, que está directamente relacionado con los fundamentos éticos capaces de sustentar los nuevos modos de vida y coexistencia social en las complejas zonas metropolitanas del tercer milenio.

Pretender una transformación inmediata de las instituciones gubernamentales del Estado de México podría parecer a simple vista ambicioso; sin embargo, el fenómeno metropolitano ya ha rebasado la capacidad de respuesta de las dependencias que no han logrado ampliar los espacios de participación de la sociedad civil, ni creado nuevas instancias de participación, por lo que su rol en la toma de decisiones no va más allá de la simple consulta; por ello es preciso avanzar en otras iniciativas. Sin aspirar tampoco a incrementar la estructura burocrática estatal, se requiere reformar o reconstruir nuevas instituciones que promuevan e impulsen la gobernanza metropolitana integrada. Por esta razón, toda reforma del sistema gubernamental estatal actual para adaptarlo a los desafíos pendientes del desarrollo urbano metropolitano es bienvenida, la demanda que en el mediano y largo plazo presentará el Estado de México en su conjunto, y en particular Toluca y Metepec, como centros nodales del desarrollo urbano y socioeconómico, exigen instancias reformadas que respondan con oportunidad y eficiencia a los retos de la globalización.

Este reto hace un llamado a la imaginación y al pensamiento para que, al igual que en los períodos de cambio histórico que se han presentado en todas las civilizaciones, hoy en los comienzos del Siglo XXI, los ciudadanos aportemos y participemos en los nuevos instrumentos sociales y políticos capaces de potenciar las sinergias necesarias para resolver los profundos problemas de la urbanización incesante. La tendencia muestra que la población de Toluca y Metepec, más otros municipios conurbados a la Ciudad de México, será predominantemente urbana y la mayoría de las grandes ciudades estarán frente al desafío de desarrollar políticas territoriales considerando a los espacios rurales, que adquirirán singular importancia al convertirse en alternativas para la construcción y reconstrucción de ciudades medias con nuevos sistemas de transporte y movilidad, con la aplicación de tecnologías ecológicas en viviendas, con relaciones fluidas entre los lugares de trabajo y de residencia y, sobre todo, favoreciendo vínculos de intercambio entre los habitantes. Así, el fomento y organización de diálogos directos entre ciudadanos de las conurbaciones de Toluca y Metepec constituyen una propuesta clave para concebir y construir una gobernanza social, política e intercultural que abra y consolide los espacios para nuevos pilares democráticos de la gobernanza.

## Sociedad Civil

Un actor de particular relevancia en la construcción de la gobernanza metropolitana integrada, lo representa el conjunto complejo de sujetos diversos donde se articulan, no siempre de manera organizada (por el contrario a veces conflictiva), las personas, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil que se encuentran vinculadas al desarrollo urbano metropolitano. Normalmente, cuando se hace referencia a los actores de la gobernanza se piensa en un triángulo: Estado-Sociedad Civil-Empresa; sin embargo, es necesario por lo menos agregar un cuarto vértice: el de la comunidad, que no es lo mismo que la sociedad civil. Comunidad se refiere sobre todo a la noción de identidad. En cambio sociedad civil se centra principalmente en la noción de ciudadanía. Esta distinción obliga a repensar entonces en la relación entre comunidad y sociedad civil para construir alianzas y eliminar desacuerdos, por ejemplo entre los derechos de acceso a los servicios públicos básicos y las lógicas comunitarias que no necesariamente se corresponden con esos derechos.<sup>4</sup> La diversidad

---

<sup>4</sup> Los sujetos sociales en esta fase de transición son extremadamente diversos. Englobarlos en nociones genéricas como sociedad civil, movimientos sociales o comunidades territoriales puede ocultar la gran diversidad que los caracteriza. Los movimientos feministas han marcado las luchas por la emancipación social desde comienzos de los 50. Diversas corrientes de jóvenes en diferentes etapas han constituido oleadas de renovación social y cultural. Hoy asistimos a una nueva oleada encabezada por jóvenes que renuevan las luchas por un mundo más justo. Aunque los contextos geopolíticos puedan ser tan diversos, en una gran cantidad de países, los jóvenes juegan un rol protagónico. Asimismo, los movimientos de pueblos indígenas, campesinos y sindicalistas siguen jugando un papel de primer plano en numerosos países del globo terráqueo. Los migrantes constituyen también verdaderas olas de movimientos sociales

de actores sociales puede constituir sin lugar a dudas una importante fuerza. Ella puede también representar para las instancias gubernamentales, una debilidad obstruyendo los vínculos necesarios a la conformación de amplias fuerzas sociales y políticas. Concebir y construir nuevas organizaciones sociales, políticas y culturales capaces de canalizar las energías de estos actores y movimientos, afianzando al mismo tiempo la diversidad que conllevan, es quizás uno de los desafíos más importantes del tiempo presente.

### **Los territorios municipales**

En este modelo de gobernanza metropolitana integrada, los territorios municipales juegan un papel preponderante, pues es precisamente en ellos donde se materializan las acciones de los agentes anteriores (transnacionales, Estado y sociedad civil). Son por tanto, un factor clave en los engranajes macroeconómicos y macropolíticos de la gobernanza global y local. Es evidente que la gobernanza metropolitana debe indiscutiblemente revalorizar los territorios. Se trata de articular las diferentes escalas y los niveles de la gobernanza, sabiendo que las relaciones entre ellos no siempre resultan armoniosas. Las tensiones entre los ámbitos son a menudo más importantes que las articulaciones, y es preciso construir lazos de colaboración a través de instancias de disputa pero también de consenso.

Así, las demarcaciones municipales, como pilares fundamentales de la gobernanza metropolitana integrada, deberán localizar y territorializar al máximo posible los agentes sociales, económicos, políticos y culturales, puesto que representan la unidad específica de la relación entre la sociedad y la acción gubernamental. Al repensar y revalorizar el rol de los territorios, y de sus habitantes, es preciso acotar que el problema del desarrollo urbano metropolitano radica en que la lógica de propiedad capitalista se ha impuesto a la soberanía de la sociedad sobre sus territorios. Hay aquí una cuestión de gobernanza local y global que requiere ser repensada para respetar la soberanía de los habitantes sobre sus territorios y asegurar, al mismo tiempo, que los bienes presentes en ellos sean gestionados como bienes comunes de toda la población. Esta situación deja claro que la construcción de la gobernanza metropolitana integrada debe privilegiar los mecanismos de “abajo hacia arriba”, sin dar por hecho que las agrupaciones sociales existentes, construidas principalmente por acuerdos interestatales, son las formas definitivas de regulación de acuerdos regionales comerciales o políticos. Los foros sociales, las asambleas ciudadanas, por ejemplo, constituyen formas de articulación entre territorios a escalas locales, no obstante, las tareas necesarias para reforzar la construcción social de los territorios y democratizarlos continúan presentes.

### **Los poderes fácticos**

Si partimos del hecho de que la gobernanza metropolitana integrada debe aglutinar a los actores estratégicos, entonces es primordial contemplar como parte de su construcción a los poderes fácticos, es decir, aquellos que no son legales ni legítimos o que operan más allá de su legalidad y legitimidad, invadiendo otros espacios, tales como el crimen organizado, las redes de tráfico de drogas, de armas, de personas. Otros poderes fácticos influyen decisivamente en las relaciones de poder como los medios a menudo vinculados a corporaciones transnacionales e instituciones de carácter ideológico. Los poderes fácticos constituyen también un universo complejo, con ramificaciones económicas, sociales, e incluso militares que condicionan los procesos

---

que se desplazan al interior de los continentes y entre ellos provocando cambios sociales y económicos considerables a pesar de las restricciones y las violaciones a sus derechos. Otros movimientos sociales, especialmente de carácter cultural, religioso o artístico, van configurando poderosamente los modos de vida, de manera difusa y sin cristalizar en instituciones u organizaciones determinadas.

de construcción de la gobernanza metropolitana. Al respecto Cohen (2001), destaca que cuando las instancias democráticas de regulación son frágiles, los poderes fácticos acrecientan su poder. En este sentido, develar, neutralizar, regular, abolir esos poderes debe ser también una tarea explícitamente colocada en las prioridades de la construcción de una gobernanza responsable y eficiente. De otro modo, esos intentos serán constantemente socavados por las prácticas anti-democráticas y corruptas en el desarrollo urbano metropolitano.

#### 4. Propuesta de indicadores de gobernanza metropolitana integrada

Con base en lo anteriormente expuesto, a continuación se presenta la matriz de propuesta de indicadores que la gobernanza metropolitana integrada debe atender en forma prioritaria en Toluca y Metepec, la cual concentra un total de 17 indicadores agrupados en cuatro grandes factores: 1). Justicia y Democracia; 2). Transparencia; 3). Participación Social; y 4). Dependencias e Instrumentos de Planeación Metropolitana.

**Cuadro 1. Propuesta de Indicadores para la Gobernanza Metropolitana Integrada**

Indicador Actores	Gobierno Federal	Gobierno Estatal	Ayuntamiento Toluca	Ayuntamiento Metepec
<b>1) Justicia y Democracia</b>				
Recuperar experiencias exitosas				
Aplicación de buenas prácticas metropolitanas				
Evaluación de resultados				
Cultura democrática				
Derechos y obligaciones ciudadanas				
<b>2) Transparencia</b>				
Acceso a la información metropolitana				
Mecanismos de difusión de la información metropolitana				
Financiamiento para acciones metropolitanas				
Fondos públicos, privados y sociales				
<b>3) Participación Social</b>				
Consultas ciudadanas en materia metropolitana				
Consejos de participación ciudadana involucrados				
Esquemas de colaboración gobierno-sociedad				
Instancias públicas, privadas y sociales participantes				
<b>4) Dependencias e Instrumentos de Planeación Metropolitana</b>				
Secretarías, Direcciones de área, Institutos municipales				
Actualización planes, programas proyectos urbano metropolitanos				
Evaluación de acciones metropolitanas				
Leyes y reglamentos de desarrollo urbano metropolitano				

Indispensable

Estratégico

Fuente: Elaboración propia.

Es importante destacar que en este esquema, el grado de colaboración e involucramiento del gobierno federal, gobierno del Estado de México, el H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca y el H. Ayuntamiento Constitucional de Metepec, así como de la sociedad civil y las instituciones de educación superior e investigación, son fundamentales para garantizar mayores probabilidades de éxito en el desarrollo urbano metropolitano.

En complemento a estos indicadores, el cuadro número 2 señala los criterios de rendimiento que propone Mariñez Navarro (2012) para el gobierno abierto, y que a su vez, se estiman indispensables (por su afinidad y correspondencia) para consolidar una gobernanza metropolitana integrada eficaz para Toluca y Metepec, sustentada a partir de cuatro componentes transversales y de gestión: Transparencia, Participación colaborativa, Colaboración gubernamental y Asociación público privada.

**Cuadro 2. Criterios de Rendimiento para la Gobernanza Metropolitana Integrada**

Componentes transversales y de gestión	Características que deben tener los ejes	Condiciones institucionales	Criterios de rendimiento
<b>Transparencia</b>	Disponibilidad de información Acceso focalizado de la información Canales de acceso diversificados Utilidad de la información Información oportuna Calidad de la información Rendición de cuentas	Capacidades administrativas: habilidad técnico burocrática Capacidad organizativa: disponibilidad, propósitos y funciones organizacionales Fortalecimiento de la rendición de cuentas Capacidad política: capacidad de innovación tecnológica o TIC'S Transparencia focalizada en los componentes de gestión	Eficiencia: flujo de información focalizada y socialmente útil Eficacia: uso de la información para la toma de decisiones Legitimidad basada en la participación de actores y en sus compromisos
<b>Participación Colaborativa</b>	Influencia en las decisiones Monitoreo de la acción gubernamental y de la política pública metropolitana Participación ciudadana focalizada a la colaboración y co-gestión	Capacidades administrativas: competencia de los funcionarios públicos Capacidad organizativa: construcción de redes con los ciudadanos Reglas del juego que regulan las relaciones entre actores Capacidad política: capacidad de negociación	Eficiencia: nivel de confianza en las redes colaborativas Eficacia: calidad de los servicios y bienes con valor público Legitimidad: basada en la participación de actores Confianza: colaboración de actores
<b>Colaboración Gubernamental</b>	Intergubernamental Intragubernamental Coordinación administrativa	Capacidades administrativas: habilidades técnico-burocráticas y formación y participación Capacidad organizativa: estructuras y distribución de funciones y responsabilidades Relación, coordinación y colaboración intergubernamental Autoridad jurídica que hacen que otros órdenes de gobierno acaten los programas Capacidad política: capacidad de negociación	Eficiencia: nivel de confianza en las redes Eficacia: calidad de los servicios y bienes con valor público Legitimidad: basada en la participación de diversos actores gubernamentales Responsabilización gubernamental activa
<b>Asociación Público Privada</b>	Asociación público privada en diferentes formas y expresiones Servicios públicos Infraestructura metropolitana Proyectos regionales	Capacidades administrativas: competencia de los funcionarios públicos Capacidad organizativa: responsabilidades, propósitos y funciones de la organización Reglas del juego Fortalecimiento de la rendición de cuentas Capacidad política y de negociación	Eficiencia: nivel de confianza en la asociación Eficacia: calidad de los servicios y bienes con valor público Legitimidad: basada en la participación de los actores público privados Responsabilización gubernamental activa

Fuente: Elaborado con base en Mariñez (2012).

## 5. Instrumentos de colaboración intergubernamental

Desde la perspectiva de Mariñez (2012), la colaboración intergubernamental se refiere básicamente a la participación de los diversos ámbitos de gobierno que atienden y se involucran en el desarrollo urbano metropolitano. Así, los cambios socioeconómicos, políticos y sociales que han venido ocurriendo en los últimos años en el Estado de México han creado un conjunto de restricciones y demandas sobre la gestión del gobierno vertical. Entre estos cambios que han incidido en la gestión intergubernamental destacan:

1. El creciente alcance de actividades que rebasa las fronteras de un sector, cambiando las visiones sobre el rol del gobierno generando interdependencia entre órdenes de gobierno, así como la interdependencia público – privada, haciendo hincapié en los resultados;
2. Las nuevas habilidades de gestión que hace que los cambios antes descritos ubiquen nuevas demandas a los funcionarios intergubernamentales, y;

3. La expresión internacional de esos cambios que han coincidido con el desarrollo de lo que se ha dado en llamar la nueva gestión pública, así como la gobernanza territorial.

No obstante, es preciso acotar los instrumentos de esas relaciones intergubernamentales, los cuales tienden a ser más complejos en la medida en que se involucran más actores. En este sentido, la gobernanza metropolitana integrada para el caso concreto de los municipios de Toluca y Metepec, debe al menos hacer uso de cuatro instrumentos de carácter intergubernamental que Radin (2008), considera indispensables para garantizar mayores probabilidades de éxito, a saber:

- a) **Instrumentos de carácter estructural.** Tienen que ver con roles y relaciones formales, modelos de autoridad y liderazgo, reglamentaciones, políticas de regulaciones y mecanismos de roles formales para la integración y diferenciación. Aspectos como el diseño y rediseño de organizaciones que impactan las formas de autoridad y liderazgo clásicos llevados a cabo por mucho tiempo; otro instrumento estructural son las comisiones que aparecen a nivel horizontal para cambiar del poder centralizado al descentralizado; también como instrumento destaca la coordinación y la eficiencia, ello implica hacer más fácil la gestión tanto de las relaciones intergubernamentales verticales como horizontales. Una herramienta también importante lo son las, políticas y regulaciones para controlar las relaciones intergubernamentales y que sirven para acrecentar la *accountability* (rendición de cuentas).<sup>5</sup> Otro instrumento importante es el traspaso de competencias (*devolution*) y la descentralización. Es decir, la delegación del poder del gobierno nacional a los estados y de éstos a los municipios, o a organizaciones no gubernamentales.
- b) **Instrumentos programáticos.** Vinclados con la aplicación de recursos y el rediseño de programas y tipos de transferencias del gobierno federal hacia los estados y municipios. Al respecto, Bourne (2001) señala que en muchos casos éstos han surgido como resultado de las relaciones tradicionales entre entidades federativas y gobiernos locales, generando cambios mayores en los fines de las transferencias. Otro instrumento programático es la asociación (*partnership*) sobre prioridades establecidas e incentivos entre los diferentes órdenes de gobierno, y de éstos con el sector privado (PPP: *Public-Private Partnership*). Mientras los municipios y los estados han sido socios tradicionalmente en la arena gubernamental, hoy se genera una nueva forma de asociación en respuestas a las tensiones inherentes a las relaciones intergubernamentales. Se comparten ideas, información y otros recursos para generar acciones públicas específicas. También otro instrumento en esta categoría se refiere a la colaboración inter-agencias, la cual prevé que los socios pierdan el control total de los recursos a favor de un grupo de procesos, así como de recursos, fondos e implementación y evaluación de nuevos servicios.
- c) **Instrumentos de construcción de capacidades e investigación.** Se refiere a construir la capacidad de empoderamiento en todos los órdenes del gobierno que se consideraría justamente como instrumentos de capacidades. Las herramientas en esta categoría radican en la investigación, la difusión de la

---

<sup>5</sup> El concepto de *accountability* usado como rendición de cuentas en el sector público debe ser empleado en consecuencia para reportar el uso de recursos por parte del gobierno, así como el rendimiento de los servicios. Para ello la transparencia es un elemento fundamental ya que es una herramienta por lo que es observado el proceso de la hechura de la decisión pública. O como Curtin y Mendes lo afirman (citado por Albert J. Meijer, Deirdre Curtin and Maarten Hillebrandt, 2012), "los ciudadanos necesitan información para ver qué se está haciendo al interior del gobierno. En esta perspectiva, la transparencia está discutiéndose hoy por hoy como una solución instrumental a problemas de legitimidad y confianza institucional. Ello no sería posible sin una participación colaborativa entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, ciudadanos y organizaciones cívicas".

información, el entrenamiento y otras formas de construcción de capacidades como las habilidades técnico-burocráticas. Por ejemplo, la investigación en las políticas públicas de desarrollo urbano metropolitano resulta crucial para ayudar a promover la coordinación interagencias e intergubernamental.

- d) ***Instrumentos de comportamiento de las relaciones intergubernamentales.*** La visión de la *accountability* requiere atención a los procesos de comunicación individual y de grupo, y en los procesos que tienen que ver con la administración de los conflictos: la prevención del conflicto en un contexto intergubernamental llama la atención en la construcción de consenso entre los actores de la arena política, y en las relaciones intergubernamentales en un ambiente de escasez de recursos y de incertidumbre, demanda apertura en las interacciones de los gobiernos.

## 6. Conclusiones

La dinámica de crecimiento experimentada en las últimas dos décadas deja claro que hoy por hoy, la constante y acelerada urbanización exige nuevas fórmulas de planeación y administración de las ciudades, sobre todo en aquellos territorios en los que la tendencia indica que seguirán siendo atractivos para el desarrollo empresarial, inmobiliario, comercial y social, factores que a su vez influyen en la creación de nuevos desarrollos habitacionales, cuya población reclama respuestas eficaces de sus autoridades locales. El fenómeno de la metropolización no es nuevo en el orden mundial, desde principios del Siglo XX se ha manifestado con mayor intensidad en diversos continentes y regiones.<sup>6</sup> México no es la excepción, pues sus zonas metropolitanas implican la concentración del poder económico y político, que comprenden la presencia de distintos ámbitos de gobierno, donde se materializan un conjunto de intereses que rebasan las fronteras político-administrativas. El estudio y atención del desarrollo urbano metropolitano en nuestro país, ha tendido a ofrecer soluciones fragmentadas que se han traducido históricamente en ineficiencias y contradicciones de la actuación pública y política. Si bien es cierto que se ha intentado establecer acuerdos metropolitanos para abordar los problemas que rebasan la capacidad de acción de los gobiernos locales, también lo es que cada instancia pública, privada o social, le otorga una prioridad diferente a la necesidad de coordinarse para planear y orientar del desarrollo metropolitano.

A la fecha, a pesar de los innumerables esfuerzos realizados es posible advertir que en México y sus principales zonas metropolitanas, la coordinación metropolitana no ha logrado generar los resultados esperados, sobre todo si consideramos que las ciudades del mundo contemporáneo se asumen hoy en día como los motores del desarrollo y de la competitividad, son en suma, los centros neurálgicos de la vida económica, social, política, cultural y por supuesto urbana. Su papel es de significativa relevancia como elemento que atrae y retiene inversiones públicas y privadas, razón por la que los gobiernos de las zonas metropolitanas deben evolucionar y modernizarse conforme lo demandan los tiempos actuales y los reclamos de la sociedad. Es indispensable evolucionar de una visión de gobierno municipal-local a otra de gobierno metropolitano, en la que es muy importante la capacidad gubernamental para coordinar los esfuerzos entre diversas jurisdicciones; no obstante, aún queda mucho por hacer para hablar de una real coordinación metropolitana intersectorial e

---

<sup>6</sup> El Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., destaca que en el año 2010 por primera vez en la historia del planeta el número de personas que vive en las ciudades es equivalente al número de habitantes en zonas rurales. Naciones como China e India se perfilan como países eminentemente urbanos. Esta tendencia es irreversible. Para el año 2050 se espera que el 75% de la población global viva en una ciudad. Hoy siete de cada diez mexicanos reside en poblaciones con más de 15 mil habitantes.

intrasectorial, que elimine entre otros aspectos la excesiva centralización que caracteriza a las instancias gubernamentales.

Los lineamientos planteados para la construcción de la gobernanza metropolitana integrada en Toluca y Metepec adquieren un carácter estratégico si consideramos en primer lugar, la urgente necesidad de concentrar los esfuerzos que hasta hoy en materia de planeación urbano territorial han sido aislados, a fin de contrarrestar la fragmentación político administrativa que ha caracterizado las acciones de las dos últimas décadas; pretende en un segundo momento, consolidar instituciones para la toma de decisiones basadas en relaciones más horizontales entre las autoridades de los diferentes ámbitos de gobierno y poner énfasis en la descentralización de la autoridad, la coordinación y la cooperación intermunicipal, aspectos que en conjunto contribuyen a consolidar el modelo de gobernanza territorial a través de la participación activa de los actores estratégicos.

Asimismo, es preciso destacar que la nueva configuración territorial del país, del Estado de México y particularmente de Toluca y Metepec, apuntan a la inminentepremisa de explorar modelos alternativos para incentivar a los gobiernos municipales, a la sociedad civil, al sector productivo y académico para que participen, se involucren y se coordinen a través de un nuevo andamiaje institucional que propicie la toma de decisiones (descentralizada) de alcance metropolitano, que trascienda los intereses individuales y aproveche el potencial para crear y generar consensos.No obstante, es preciso reconocer que la aspiración de contar con un gobierno metropolitano resulta complicada ante la diversidad de intereses políticos y sociales existentes en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca, por ello ante la ausencia de una estructura gubernamental regional, el modelo de gobernanza metropolitana y cooperación intermunicipal representa una alternativa para la solución de problemas metropolitanos sustentado en la conformación de redes plurales para la toma de decisiones que contrarreste la tradicional centralización político administrativa que permea al fenómeno metropolitano.

La gobernanza territorial como modelo alternativo para el desarrollo urbano metropolitano, se asume como un eje estratégico de las administraciones locales que se distinguen por procesos de conurbación física y funcional en el país y en particular en el Estado de México, los retos de su consolidación alcanzan diversos ámbitos y sectores de actuación pública, privada y social, y se ubica como uno de los principales retos del Siglo XXI, el cual lleva implícito nuevas dimensiones de complejidad que reclaman una mayor eficiencia y eficacia en la actuación de los agentes involucrados.

Para garantizar una real coordinación metropolitana, Toluca y Metepec deberán mirar al futuro con la intención de construir y consolidar alianzas metropolitanas que les permitan crear soluciones estratégicas para distribuir y canalizar los recursos hacia la atención de los rubros prioritarios del desarrollo urbano metropolitano. En este sentido, los acuerdos intermunicipales son claves para reconocer la funcionalidad económica de estas dos ciudades y forzar la cooperación entre distintas autoridades y la sociedad civil. La cooperación intermunicipal no es nueva, existe desde el Siglo XIX en Europa y se creó con el fin de proveer mejores servicios públicos. Con el tiempo dichas alianzas se han vuelto más populares y han aumentado su alcance, persiguiendo cada vez más fines diversos. Su popularidad también se ha incrementado por la simple razón de permitir ahorros importantes y mejoras sustanciales en la capacidad de comunicación de las autoridades municipales, así como en su poder de negociación con otros organismos.

Es innegable que la gobernanza metropolitana enfrenta grandes retos para consolidarse como una herramienta efectiva. Uno de los principales desafíos radica en los líderes políticos e instituciones gubernamentales

que diariamente afrontan la necesidad de proveer servicios, mantener y mejorar las infraestructuras disponibles, además de administrar las expectativas y demandas de una población creciente. Sin embargo, la capacidad institucional de los municipios ha demostrado no ser del todo eficaz para atender las necesidades cada vez más crecientes de las zonas metropolitanas. Por otro lado, el financiamiento e inversiones en proyectos que involucran a más de un municipio resultan complejas y requieren una mejor capacidad institucional de coordinación, situación que complica aún más la posibilidad de adoptar modelos de gobernanza para promover el desarrollo integral de los territorios metropolitanos, no sólo centrado en las estructuras institucionales, sino también en la presencia de los agentes sociales, privados y generadores de conocimiento, innovación e investigación en la materia.

Así, la gobernanza metropolitana integrada, entendida como un sistema de coordinación entre distintos ámbitos de gobiernos, asociaciones sociales, empresariales, universidades, centros de investigación y sociedad civil, debe priorizar la formulación e implementación de políticas públicas y proyectos que puedan garantizar el desarrollo urbano ordenado y planificado, así como la equidad social en un contexto metropolitano. Lo anterior adquiere importancia ante la evidencia clara de que el aumento del número de metrópolis en el territorio nacional y estatal requiere de la adopción de una estructura de gobernanza compleja que está determinada por la naturaleza y el alcance de los problemas, cuyas soluciones deben caracterizarse por ser articuladas e integradas por los diversos sectores de la sociedad. También es significativo el hecho de que las intervenciones de impacto metropolitano tienen un carácter transversal y/o de integración de las políticas públicas sectoriales. En la práctica, estas intervenciones involucran, necesariamente, diferentes ámbitos de gobierno, lo cual significa la imperiosa necesidad de coordinación de intereses y demandas. Por ello, es importante considerar que el consenso de los gobiernos municipales involucrados y la conciliación de intereses deben siempre regirse por objetivos claros y metas estratégicas a alcanzar, como también por la elección de sus formas de financiamiento.

Finalmente, conviene enfatizar que la gobernanza metropolitana integrada no pretende constituir de ninguna manera, una receta perfecta para solucionar los problemas de la metropolización del territorio, sino más bien ser un modelo alternativo que dependiendo de las circunstancias de cada municipio y del contexto externo, establezca lineamientos estratégicos que apoyen la planificación del desarrollo urbano metropolitano, enriquezca y retroalimente su propia definición teórico conceptual, metodológica y práctica, cuyo resultados sean replicables en espacios metropolitanos con condiciones similares. 

## Referencias

- Álvarez Vázquez, Joaquín. 2009. "Propuesta para una política legislativa para el gobierno y administración de zonas metropolitanas", en *El Legislativo ante la gestión metropolitana*, Roberto Eibenschutz Hartman y Ligia González García de Alba (Coordinadores), H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Editorial Porrúa, México.
- Bourne, Larry. 2001. "Diseño de una Región Metropolitana: Lecciones y Oportunidades de la Experiencia de Toronto", en Freire M. y Stren Richard: *Los Retos del Gobierno Urbano*, Canadá, Toronto: Instituto del Banco Mundial/Alfaomega.
- Cerrillo i Martínez, Agustí. 2005. *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. España.
- Cohen, Michel. 2001. "El Impacto de la Economía Global Sobre las Ciudades", en Freire M. y Stren Richard 2001: *Los Retos del Gobierno Urbano*, Canadá, Toronto: Instituto del Banco Mundial/Alfaomega.
- Crozier, M.; Huntington, S.; y Watanuki, J. 2007. *Inteligencia para la Gobernanza Territorial*. Departamento de Geografía. Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local. Universidad de Valencia.
- García, Roberto. 2001. "Planeación y Gestión del Desarrollo Urbano Metropolitano en el Noreste Fronterizo de México. El Caso del Área Metropolitana de Monterrey, 1995-2000", en *Planeación y Gestión Metropolitana en México, una Revisión a la Luz de la Globalización*, Zinacantepec, Estado de México: El Colegio de la Frontera Norte, A. C. y El Colegio Mexiquense, A. C., México.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. 2010. *Acciones Urgentes para las Ciudades del Futuro*. México. D.F.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C., 2014. *Índice de Competitividad Urbana: ¿Quién Manda Aquí? La Gobernanza de las Ciudades y el Territorio en México*: México. D.F.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso X. 2008. "El Fenómeno Metropolitano en México", en García, Roberto y Alfonso Iracheta (Compiladores), *Replanteando la Metrópoli: Soluciones Institucionales al Fenómeno Metropolitano*, Memorias del X Seminario-Taller Internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad y del Congreso Nacional para la Reforma Metropolitana, México, El Colegio de la Frontera Norte y El Colegio Mexiquense, A.C.
- Mariñez Navarro, Freddy (2012). "El Debate Abierto del Gobierno Abierto", en *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia.
- Metrópolis, Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis. 2011. Comisión 3, *Gobernanza Urbana Integrada*. Barcelona.
- Pascual Esteve y Fernández Patricio. 2005. *La Gobernanza Democrática: Un Nuevo Enfoque para los Grandes Retos Urbanos Regionales*. América – Europa de Regiones y Ciudades (AERYC). Junta de Andalucía. España.
- Radin, Beryl A. (2008). "The Instruments of Intergovernmental Management", in B. Guy Peter and Jon Pierre (eds) *The Handbook of Public Administration*, London, Sage.
- Rosique Cañas, José Antonio. 2009. "Gestión Metropolitana: la importancia de las instituciones para el desarrollo de las ciudades en la era de la globalización", en *El Legislativo ante la gestión metropolitana*, Rober-

to Eibenschutz Hartman y Ligia González García de Alba (Coordinadores), H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Editorial Porrúa, México.

Sánchez González, José Juan. 2002. *Gestión Pública y Governance*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Villamil Quiroz, José del Rosario. 2013. *La Gobernanza de las Sociedad en el Siglo XXI*. Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa (AIGOP). Madrid, España.

### **Mesografía**

Aguilar Villanueva, Luis F. 2007. *El Aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza*, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. [en línea]. Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct.-2 nov. Disponible en <<http://www.clad.org.ve/congreso/aguilav.pdf>>. [Consulta: 09/04/2016].

Asociación América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC). 2005. *El Nuevo Arte de Gobernar las Ciudades y las Regiones*, [en línea]. Valencia, España. 28 y 29 de noviembre de 2005. Disponible en <<http://aeryc.org/correspondencia/documents2010/documents/conclusiones%20y%20resultados%20III%20seminario%20AERYC%20301205>>. [Consulta: 05/03/2016].

Darío Restrepo, 1997. "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano", en *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 7, Caracas, enero de 1997, p. 97. [en línea]. Disponible en <<http://www.clad.org.ve/revo7/0028504.pdf>>. [Consulta: 22/08/2016].

Fernández Navarrete, Donato. 2005. "Modelo Económico de la Unión Europea: Fundamentos y Limitaciones" en *Revista ICE*. [en línea]. 2005. No. 820. Disponible en <[http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE\\_820\\_11-32\\_\\_DBCDDC7E4CC75D051A71CC8E230E5FCE.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_820_11-32__DBCDDC7E4CC75D051A71CC8E230E5FCE.pdf)>. [Consulta: 30/02/2016].

Foro por una Nueva Gobernanza Mundial (FNGM), organizado por la Fundación Charles Léopold Mayer en Río de Janeiro del 10 al 12 de agosto de 2011. [en línea]. Disponible en <<http://www.gobernanza-mundial.org>>. [Consulta: 28/02/2016].

Marco Teórico "El futuro de las Ciudades: Los Grandes Desafíos", XXII Congreso CIDEU Donostia/San Sebastián, España del 16 al 18 de marzo de 2016. [en línea]. Disponible en <<http://www.cideu.org/sansebastian2016/>>. [Consulta: 02/04/2016].

Moreno, J.D. (2000). "De la 'Gobernanza' o la Constitución Política del Neoliberalismo". *Viento Sur*. [en línea]. Disponible en <[http://www.nudo.50.org/viento\\_sur/ultimo/htm](http://www.nudo.50.org/viento_sur/ultimo/htm)>. [Consulta: 26/03/2016].

Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2012. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU)*. [en línea]. México. Disponible en <<http://www.undp.org.mx/index.php>>. [Consulta: 20/05/2016].

Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT). 1997. Reunión de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio de los Estados Miembros de la Unión Europea. [en línea]. Noordwijk, 9 y 10 de junio de 1997. Disponible en <<http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/Uo514134.pdf>>. [Consulta: 11/06/2016].

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU). 2012. [en línea]. México. Disponible en <<http://www.undp.org.mx/index.php>>. [Consulta: 09/06/2016].

Read Roger. 2010. *¿Qué tipo de Gobernanza para las Áreas Metropolitanas de Europa?* [en línea]. Disponible en <<http://www.eurometrex.org>>. [Consulta: 03/07/2016].

RosasFerrusca, Francisco Javier, CamposAlanís, Héctor y Calderón Maya, Juan Roberto. 2012. Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera* 14 [en línea] (Julio-Diciembre). Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40126859001>> ISSN 1405-8626. [Consulta: 20/08/2016].

Seminario Internacional *El Nuevo Arte de Gobernar las Ciudades y las Regiones*, 2005. Organizado por la Asociación América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), celebrado en Valencia, España, 28 y 29 de noviembre de 2005. [en línea]. Disponible en <http://aeryc.org/correspondencia/documents2010/documents/conclusiones%20y%20resultados%20III%20seminario%20AERYC%20301205.pdf>. [Consulta: 06/08/2016].

UN-HABITAT. 2009. *Estado de las Ciudades del Mundo 2008/2009. Ciudades armoniosas*. [en línea]. Disponible en <<http://www.unhabitat.org>>. [Consulta: 25/05/2016].

Zurbriggen, Cristina. 2012. *Gobernanza en América Latina*. [en línea]. Disponible en <<http://www.gobernanza.org.mx>>. [Consulta: 16/06/2016].

### **Hemerografía**

Anaya González, Lorena. 2008. "La búsqueda de la Gobernanza: ¿Un fin o un medio de las políticas públicas?" en *Revista IAPEM* No. 69, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., México.

De Miguel González, Rafael. 2008. "Planificación Territorial, Gobierno y Gobernanza Metropolitana en las Grandes Ciudades Españolas", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. No. 48. España.

Peters, Guy y Pierre, Jon. 2005. "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?", en Cerrillo i Martínez, Agustí (Coordinador), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, España.

Rosique José Antonio. 2012. "¿Un Nuevo Liderazgo Económico y Político de las Grandes Metrópolis?: El Estudio de Dos Casos", en *Gobernabilidad y Gobernanza en los Albores del Siglo XXI y Reflexiones sobre el México Contemporáneo*, Lerner Bertha, Uvalle Ricardo y Moreno Roberto (coordinadores). Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM). Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

### **Documentos Oficiales**

Gobierno del Estado de México. 2010. Secretaría General de Gobierno. Consejo Estatal de Población (COES-PO), *Indicadores Socio demográficos de Zonas Metropolitanas*.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 2010. *Censo de Población y Vivienda*, México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2015. *Tabulados de la Encuesta Intercensal*. México.

PEDU Plan Estatal del Desarrollo Urbano del Estado de México. 2008. *Gaceta del Gobierno*, Toluca de Lerdo, México., lunes 19 de mayo, No. 93.

PRDUVT Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca. 2005. No. 28 volumen 1, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Estado de México.

## Sobre el autor(a) o autores/About the autor(s)

Francisco Javier Rosas Ferrusca es Doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, México) y profesor-investigador adscrito a la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 1 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT).

Juan Roberto Calderón Maya es Doctor en Urbanismo y profesor-investigador adscrito a la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel C del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT).

Verónica Miranda Rosales es Doctora en Urbanismo y profesora-investigadora adscrita a la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 1 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT).

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

## Habitabilidad urbana en ciudades intermedias: Caso Manizales, Colombia

Espinal Ospina, Danilo

*Escuela Superior de Administración Pública ESAP*

 danilo.espinal849@esap.gov.co

Documento recibido: 10 septiembre 2016  
Aprobado para publicación: 14 febrero 2017

---

### Resumen

El crecimiento urbano de la ciudad de Manizales (Colombia) ha venido acompañado de la formación de barrios en la periferia, caracterizados por ubicarse en zonas de alto riesgo y por su precariedad económica y de entorno espacial. En este trabajo se busca hacer un breve recuento sobre las condiciones de habitabilidad urbana de algunos de los barrios de la periferia de Manizales. Se presentarán las condiciones generales de la ciudad y de los barrios más vulnerables, junto con las acciones de intervención más significativas efectuadas por la Administración de esta ciudad. Se ha venido planificando la ciudad con avances y estancamientos que vale la pena revisar.

### Palabras clave

habitabilidad urbana, crecimiento urbano, periferia urbana, vulnerabilidad socioeconómica

### Abstract

The urban growth of the city of Manizales (Colombia) has been accompanied by the formation of neighborhoods on the outskirts, located in areas characterized by high risk and their economic and spatial environment of insecurity. This paper seeks to make a brief account of the conditions of livability of some of the neighborhoods on the outskirts of Manizales. Will be presented the general conditions of the city and the most vulnerable neighborhoods, along with the actions of most significant intervention made by management of this city will be presented. It has been planning the city with advances and stalemates that are worth reviewing.

### Keywords

livability, urban growth, urban periphery, socioeconomic vulnerability.

---

## 1. Introducción

El proceso de planificación de las ciudades es uno de los asuntos públicos más complejos, en tanto debe tratar de manera conjunta aspectos ambientales, económicos, sociales, culturales y políticos que de forma necesaria interactúan, se interrelacionan y generan resultados asimismo complejos. Las decisiones y acciones tomadas desde las administraciones ya sea nacionales o locales en el ámbito de la planificación urbana, hacen que se genere una serie de alternativas de solución que a su vez derivan en nuevas dinámicas que ameritan nuevas opciones, indicando que se trata de un proceso inacabado y permanente, dirigido a la consecución de condiciones que mejoren la calidad de vida de las poblaciones.

Dando una mirada al contexto latinoamericano, resulta pertinente revisar un caso específico como el de la ciudad de Manizales (Colombia). Esta ciudad presenta una serie de características específicas relacionadas con su topografía, ubicación geográfica y crecimiento urbano, cuyas acciones de planificación urbana se pueden analizar desde una mirada integradora, como es la de la *habitabilidad urbana*. Dentro de la habitabilidad se encuentran categorías de análisis relacionadas con el acceso a servicios públicos domiciliarios y equipamientos colectivos, calidad del entorno, ubicación de la vivienda y espacio público, que a grandes rasgos reúnen los aspectos físicos y básicos para visualizar las posibles condiciones de vida urbana en un territorio, además de ser un instrumento metodológico útil para exámenes territoriales pormenorizados.

El propósito de este escrito es mostrar cuáles han sido las acciones realizadas por la Administración municipal de Manizales (Colombia) y en cuáles ha tenido mayor avance, para garantizar la integración de los habitantes de los barrios periféricos más vulnerables a la ciudad y el goce efectivo de sus derechos. El hecho de escoger como objeto de estudio los barrios periféricos de Manizales radica en que el surgimiento de muchos de estos se dio en medio de procesos de construcción no planificados en zonas no aptas para la edificación de viviendas, con difíciles condiciones socioespaciales, interesando ver la transformación que han venido presentando.

La importancia de hacer este tipo de investigación radica en que Manizales crece a un ritmo acelerado, propio de las ciudades intermedias latinoamericanas, haciendo necesaria la identificación de aquellas estrategias planteadas desde la Administración pública local que coadyuvan a un crecimiento urbano ordenado y coherente con una calidad de vida integral, o que por el contrario, lo obstaculizan. Para ello el documento está dispuesto en 4 partes: inicialmente se hace una aproximación conceptual donde se establece la relación entre habitabilidad urbana, calidad de vida y derecho a la ciudad; posteriormente se explica cómo se conformaron los barrios periféricos de Manizales para después señalar las condiciones de habitabilidad urbana que presentan estas zonas. Finalmente, un espacio dedicado a conclusiones.

## 2. Aproximación conceptual sobre habitabilidad urbana, calidad de vida y derecho a la ciudad

A partir de la década de 1950 en América Latina se comienza a dar un acelerado proceso de urbanización resultante de la industrialización promovida por los distintos gobiernos, llevando a que la región sea actualmente la más urbanizada del mundo (Da Cunha y Rodríguez, 2009: 27). Este acelerado crecimiento urbano ha traído consigo problemáticas sociales, políticas, económicas, ambientales, culturales, etcétera, las cuales han tenido que ser afrontadas por las Administraciones locales.

Una de estas problemáticas se relaciona con las formas a través de las cuales estas Administraciones consiguen que los habitantes de barrios de zonas periféricas urbanas se integren al resto de la ciudad, no solo con el acceso a los distintos bienes y servicios que allí se ofrecen, sino además, con la garantía de un entorno adecuado que guarde coherencia con el diseño establecido de ciudad. Una forma de enmarcar el análisis de este aspecto es a través del concepto de habitabilidad urbana. Ésta se puede entender como «una condición habitacional donde la vivienda está integrada físicamente a la ciudad, con buena accesibilidad a servicios y equipamientos, rodeada de un espacio público de calidad, y se carece de ésta cuando la vivienda aun estando en buenas condiciones se encuentra emplazada en un área vulnerable, marginal y de difícil acceso» (Alcalá, 2007, citado por Moreno, 2008: 49).

De este concepto resultan factores que conviene observar por un momento. Primero se entiende la habitabilidad urbana como una condición donde *la vivienda está integrada físicamente a la ciudad*. Desde la dirección de análisis que se quiere adoptar, la integración física de la vivienda conlleva a que, de un lado, desde su interior, las características físicas de los inmuebles correspondan a condiciones que les permitan ser habitables, y de otro, desde su exterior, que les ayude a desenvolverse dentro de su entorno próximo y así mismo generar un enlace con el conjunto de la ciudad.

En segundo lugar, del concepto de habitabilidad presentado se pueden extraer las variables que los articulan y con ello tener un marco de referencia para más adelante analizar el caso concreto que atañe a estas líneas, y que es la ciudad de Manizales. Las variables que se emplearán serán las de accesibilidad a servicios y equipamientos, condiciones de riesgo del área de ubicación de la vivienda y condiciones del entorno espacial.

Un concepto adicional que se liga al de habitabilidad urbana es el de calidad de vida. Es importante entonces detallar inicialmente cuáles son los aspectos que componen la calidad de vida, y de este modo verificar cuáles de estos se pueden relacionar con el ámbito urbano y con la habitabilidad. Ardila (2003) construye un concepto de calidad de vida que él denomina integral, en el sentido que al hacer un recorrido por las distintas vertientes conceptuales y etimológicas del concepto, genera una definición que las integra.

Define la calidad de vida como: «Un estado de satisfacción general, derivado de la realización de las potencialidades de la persona. Posee aspectos subjetivos y aspectos objetivos. Es una sensación subjetiva de bienestar físico, psicológico y social. Incluye como aspectos subjetivos la intimidad, la expresión emocional, la seguridad percibida, la productividad personal y la salud objetiva. Como aspectos objetivos el bienestar material, las relaciones armónicas con el ambiente físico y social y con la comunidad, y la salud objetivamente percibida» (Ardila, 2009: 163).

En el concepto se diferencian unos aspectos subjetivos y objetivos que en suma, reflejarían los componentes de la calidad de vida. Resulta interesante el involucramiento de elementos subjetivos en esta composición, pues pareciese que muchas de las acciones efectuadas en materia de ordenamiento territorial desde las Administraciones solo tienen en cuenta aspectos físicos y cuantitativos, que den cuenta de una situación problemática y generen unos indicadores, quedando de lado lo que sienten y en realidad necesitan los habitantes de las ciudades.

Por otra parte el autor en su definición tiene en cuenta aspectos objetivos, materiales, que de forma complementaria a los aspectos subjetivos, consiguen en la persona ese momento de satisfacción y disfrute social, que conllevaría a un mayor desarrollo colectivo. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que la reciprocidad entre lo subjetivo y lo objetivo resulta de un soporte físico y material que permite a las personas desarrollar

sus proyectos de vida, en los cuales involucran sus aspectos personales. A su vez, el desarrollo adecuado como sujeto implicará que los elementos físicos que han venido respaldando el accionar humano sean los apropiados, en un proceso de mejora continua. Esto indica que lo subjetivo y lo objetivo también se conjugan en el plano de la vida urbana, en tanto escenario de intercambio social.

La calidad de vida desde el ámbito urbano, y en específico al territorio colombiano, se referiría entonces en principio a las condiciones físicas aportadas por las ciudades que le permiten a las personas desarrollar a cabalidad sus aspiraciones, contando con las garantías establecidas previamente en el marco de un Estado Social de Derecho. Aquí se liga lo subjetivo con lo objetivo, pues lo material, que incluye lo relativo a la vivienda de calidad, servicios públicos, infraestructura urbana vial y de equipamientos, espacio público, espacios de participación, etcétera, tiene que garantizar una serie de derechos que implican en últimas el bienestar general individual y grupal.

En lo que tiene que ver con lo urbano, los aspectos físicos también se complementan entre sí, y es precisamente allí en donde se puede empezar a tener una noción de calidad de vida en el ámbito urbano. Tener una vivienda con condiciones de calidad *per se*, no implica un desarrollo de las capacidades personales, ni una resolución de necesidades básicas, pues si la calidad de las vías que rodea la edificación no le permite una adecuada movilidad, si no cuenta con los suficientes equipamientos para acceder a bienes y servicios, si la condición de los equipamientos es precaria, es más, si no los hay, si está ubicado geográficamente en zona que comporte riesgo o interés ambiental, o si goza de uno pero no de los otros, muy difícilmente se podrá dar una satisfacción integral que lleve a una calidad de vida.

Hablar de habitabilidad urbana y relacionarla con la calidad de vida, es referirse también al derecho a la ciudad. Fernandes (2006) (citado por Montoya, 2008), parafraseando al francés Henri Lefebvre, señala que «los ciudadanos contemporáneos, indicaba, no pueden seguir siendo definidos por su nombre, apellido o por su lugar de residencia» (31), sino más bien por la pertenencia a distintas redes de prácticas sociales familiares, profesionales, habitacionales y que se integran a su ciudad, región y país. Esto resguardado por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones y en la garantía de derechos.

El derecho a la ciudad se ve desde el derecho en sí mismo que tienen las personas de disfrutar de los servicios y ventajas que representa la vida urbana. Pero también se concibe desde la posibilidad que tiene la población para acceder a esta vida urbana. En esta concepción se eliminan ciertos paradigmas como el de la ciudadanía desde lo jurídico o el de la división estricta entre lo urbano y lo rural, para dar paso a una forma de ver la ciudad distinta al pensamiento clásico-liberal de la propiedad, teniendo en cuenta criterios de igualdad, equidad e inclusión (Montoya, 2008, citando a Fernandes, 2006).

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, lo define como: «El usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado» (Art. 1º).

Según lo anterior el derecho a la ciudad y la habitabilidad urbana guardan estrecha relación. El derecho a la ciudad es una concepción que genera los lineamientos para que desde la institucionalidad estatal se asuma el papel que debe tener en el desarrollo de las ciudades en cuanto a integración social urbana. La habitabilidad urbana se dará en cuanto el accionar concreto del Estado en el ordenamiento del territorio haga cumplir el

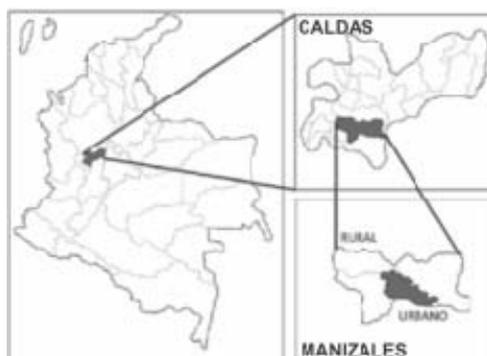
derecho a la ciudad, no solo con preceptos y conceptos, sino con el desarrollo de mecanismos concretos que posibiliten el acceso a la ciudad.

La calidad de vida derivará pues de la interconexión entre el derecho a la ciudad y la habitabilidad, que implica los aspectos institucionales y poblacionales. Con este panorama descrito se puede establecer un marco de análisis que permita describir en la cuarta parte de ese documento las condiciones de habitabilidad urbana en las que se encuentran los barrios periféricos de Manizales y así verificar las garantías con las que cuenta la población para ejercer su derecho a la ciudad.

## a. Caracterización general del territorio

Manizales es un municipio relativamente joven, fundado en el año de 1849. Se ubica en el departamento de Caldas (mapa 1), sobre la vertiente occidental de la cordillera central de los Andes colombianos, cuya topografía se caracteriza por presentar pendientes muy inclinadas (Concejo de Manizales, 2007b). Su área total es de 440 Km<sup>2</sup>. De estos, 60 Km<sup>2</sup> (14%) conforman el casco urbano y 380 Km<sup>2</sup> (86%) el área rural. De acuerdo a proyecciones poblacionales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la población total de la ciudad en el año 2015 fue de 396.102 habitantes, de los cuales 27.447 (7%) se ubicarón en el área rural y 368.655 (93%) en el área urbana (DANE, 2009).

**Mapa 1 Ubicación geográfica de Manizales en Colombia y en el departamento de Caldas**



Fuente: tomado de Tovar, 2009.

Su área urbana está conformada por 114 barrios, agrupados administrativamente en 11 comunas: Comuna 1 (Atardeceres), Comuna 2 (San José), Comuna 3 (Cumanday), Comuna 4 (Estación), Comuna 5 (Ciudadela del Norte), Comuna 6 (Eco Turístico Cerro de Oro), Comuna 7 (Tesorito), Comuna 8 (Palogrande), Comuna 9 (Universitaria), Comuna 10 (La Fuente) y Comuna 11 (La Macarena) (Alcaldía de Manizales, 2016).

De acuerdo a la organización político-administrativa de Colombia, Manizales es un municipio. Sin embargo, según la propuesta de sistema de medición y clasificación de ciudades presentada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Torres y Caicedo, 2015), se puede decir que Manizales además es una ciudad intermedia, por un lado, por tener una población que se encuentra entre los 100.000 habitantes y 1'000.000 de habitantes y por otro, por articularse en el contexto regional con otras ciudades y en su caso particular, por ser ejemplo en gestión del riesgo de desastres en el ámbito nacional e internacional (Osorio, 2009).

Este último aspecto se puede explicar a partir de sus aspectos topográficos, ubicación geográfica, composición del suelo y materiales de construcción predominantes en las viviendas, que han hecho que la ciudad comporte amenazas naturales por incendio, inundación, actividad volcánica, sísmica y erosiva. A diferencia de

las demás ciudades andinas que se localizan sobre valles, Manizales se sitúa en la cima de la montaña, sobre una meseta estrecha (Tovar, 2009), por lo cual se encuentra rodeada de laderas perimetrales, sobre las cuales se ubican barrios, de los cuales se hablará más adelante.

La actividad erosiva es una de las que más afecta a los barrios periféricos de la ciudad, la cual se manifiesta con fenómenos de remoción en masa. Las causas de los deslizamientos en Manizales son la alta sismicidad, las altas pendientes, la deforestación inapropiada de cauces y laderas en el marco de procesos de expansión urbana, cambio climático, asentamientos informales en zonas de ladera de alto riesgo y la falta de cultura ciudadana en cuanto al manejo de la ladera, lo cual ha conducido a volverlo un problema socio-ambiental (Universidad Nacional de Colombia, 2005).

## **b. Conformación de barrios periféricos de Manizales**

La formación de las zonas periféricas en Manizales data de los procesos migratorios que se dieron en la ciudad a principios del siglo XX, asociados al auge económico que estaba teniendo para ese entonces. Sumado a esto, en los años 1925 y 1926 se dan las mayores conflagraciones que ha padecido el área urbana de la ciudad, cuya reconstrucción también propició un aumento de población por la llegada de trabajadores de todo el país, que dada la falta de vivienda se ubicaron sobre las laderas periféricas (Duque, et al, 2000: p. 20).

Los primeros barrios periféricos de Manizales surgen alrededor del año 1928, en la zona céntrica fundacional de la ciudad. No habían pasado muchos años de su fundación cuando aparecen en la Comuna San José barrios como Las Delicias y La Avanzada (mapa 2), en los cuales se ubicarían viviendas sobre la ladera, en zona de riesgo por deslizamiento y por incendio, debido al material constructivo predominante de las viviendas como madera y guadua. Estos asentamientos serían el precedente de la ocupación sobre la ladera norte de la ciudad con viviendas informales (Tovar, 2009), haciendo referencia a la informalidad como viviendas no planificadas ubicadas en zonas de alto riesgo, con materiales de construcción precario, falta de mejoramiento en su entorno barrial y difícil acceso.

Entre 1938 y 1951, según Tovar (2009), a la ciudad llegaron cerca de 140.000 habitantes, entre otros fenómenos por la violencia partidaria que sufría Colombia en ese momento. Surgen así sobre la Ladera Norte los barrios Asís y Galán y sobre la Ladera Sur barrios como Nevado y Cervantes. Al igual que los barrios anteriores, estos comparten las mismas características en términos de ubicación y tipología constructiva, denominándose asentamientos de *segunda generación*, erigidos por las generaciones que descendieron de los primeros inmigrantes que arribaron a Manizales. (Tovar, 2009).

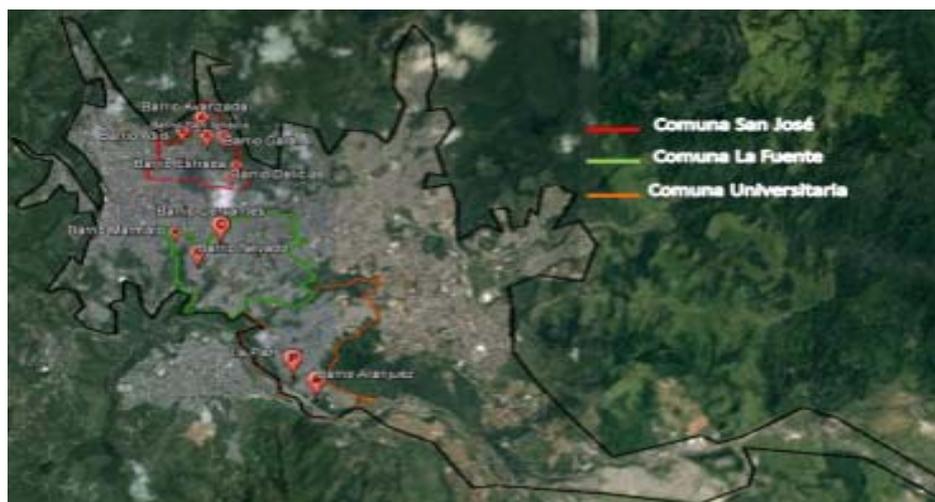
Un aspecto característico de los barrios periféricos de Manizales es la deslocalización de la estratificación socioeconómica, encontrándose barrios de estrato alto, junto a asentamientos de origen informal. Con base a la información sobre estratificación socio-económica de la Alcaldía de Manizales (2015), a la observación cartográfica del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) vigente y a la identificación de asentamientos informales en la ciudad hecha por Tovar (2009), se ha elaborado la tabla llamada *Barrios periféricos en la ciudad de Manizales año 2015* (véase anexos), donde se contempla la existencia de barrios sobre la periferia urbana, con presencia de todos los estratos.

Esto se da porque los barrios donde se localizan asentamientos informales en Manizales se han venido redefiniendo a través del tiempo desde los procesos de *segunda generación*, con el mismo tipo de viviendas, ocupando las laderas perimetrales urbanas y haciendo constante la situación vulnerabilidad materializada con su

ubicación en zona de riesgo y precariedad. El período en el cual se da la mayor consolidación de barrios periféricos y densificación en la ciudad se da a partir de la década de 1980. Desde el inicio desde este periodo y hasta 2007 se llega a un número de 49 barrios vulnerables, distribuidos en las Comunas Atardeceres, San José, Ciudadela del Norte, Ecoturístico Cerro de Oro, Universitaria, La Fuente y La Macarena, con un total de 7.277 viviendas informales y 32.745 habitantes. De estas 7.277 viviendas, para ese año se identificó que 2.243 debían ser reubicadas por encontrarse en zonas de alto riesgo y 5.034 podían ser objeto de mejoramiento integral (Concejo de Manizales, 2007).

Entre los años 2008 a 2013 aparecieron 716 viviendas informales más en estas Comunas, ubicadas en zonas de riesgo por deslizamiento, para llegar a 2.959. Según esta información, el 40% de los asentamientos informales ubicados en zonas de alto riesgo se concentran en la Comuna San José (1.176 viviendas y 6.309 habitantes) (barrios Asís, Avanzada, Estrada, Galán, Sierra Morena, San Ignacio); el 16% en la Comuna La Fuente (484 viviendas y 1.862 habitantes) (barrios El Paraíso, Bajo Persia, Nevado, Andes, Cervantes, Marmato, Bajo Nevado) y el 15% en la Comuna Universitaria (434 viviendas y 1.779 habitantes), los cuales corresponden a los barrios periféricos con mayor vulnerabilidad socio-espacial en la ciudad (mapa 2). (Alcaldía de Manizales, 2013 y cálculos propios)<sup>1</sup>.

**Mapa 2 Barrios periféricos con condiciones de vulnerabilidad en el área urbana de Manizales**



Mapa: elaboración propia

Fuente: elaborado a partir de Concejo de Manizales, 2007, Alcaldía de Manizales, 2013 y Google Earth, 2016.

Teniendo pues una noción de los barrios informales de Manizales y la ubicación de los que presentan mayor vulnerabilidad en aspectos sociales, económicos y ambientales, se pueden comenzar a especificar sus condiciones de habitabilidad urbana y los elementos que la conforman. Esto, siguiendo los rasgos particulares de la ciudad y la manera cómo se han confrontado los diversos problemas que surgen enmarcados en el trasegar urbano de los distintos actores que a diario confluyen en su construcción.

<sup>1</sup> Este dato corresponde a información del Diagnóstico de Vivienda de la propuesta de Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Mediano y Largo Plazo del Municipio de Manizales, presentada por la Alcaldía ante el Concejo Municipal y que a la fecha de presentación de este artículo no ha sido aprobada, encontrándose en vigencia el POT del año 2007.

### 3. Condiciones de habitabilidad urbana en barrios periféricos de Manizales

En esta sección se empleará como punto de referencia las variables de habitabilidad urbana identificadas en la primera parte de este documento, en aras de caracterizar las principales dinámicas urbanas de los barrios periféricos de Manizales, en el contexto de cada variable. Estas variables serán las de *accesibilidad a servicios y equipamientos*, *condiciones de riesgo del área de ubicación de la vivienda* y *condiciones del entorno espacial* (Alcalá, 2007, citado por Moreno, 2008).

Este marco permitirá caracterizar con mayor puntualidad el área urbana de la ciudad que se busca observar y así advertir las áreas delimitadas sobre las cuales se han planteado metas y se ha venido trabajando desde las administraciones locales pasadas. Como herramienta metodológica se empleará la cartografía del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) vigente a la fecha (año 2007), con el fin de espacializar las deficiencias y las decisiones estatales planteadas en materia de habitabilidad urbana.

#### a. Accesibilidad a servicios y equipamientos

La accesibilidad a servicios y equipamientos se verá en este caso de dos formas. En cuanto a los servicios, se hace referencia a los servicios públicos domiciliarios como acueducto, alcantarillado, aseo, luz eléctrica y gas natural. La accesibilidad a estos tendrá que ver con la cobertura y la calidad de la misma para con los barrios periféricos y en sí, para el conjunto de la ciudad, por parte de las empresas municipales encargadas de la prestación de estos servicios. Respecto a los equipamientos, la accesibilidad se verá desde la oferta de los mismos que pone a disposición la ciudad para sus habitantes y la garantía de acceso a través de vías y medios de transporte multimodal.

#### i. Accesibilidad a Servicios públicos domiciliarios

Manizales se caracteriza en materia de servicios públicos domiciliarios por tener una buena cobertura para la ciudad en general. El contexto de esta buena cobertura se da con la Ley 142 de 1994 de la República de Colombia, la cual abrió la posibilidad para que la prestación de esta clase de servicios se efectuara por parte de operadores privados. En el escenario de Manizales, con la expedición de la norma, desde 1995 se adelantaron procesos de transformación de entidades municipales, creando Empresas Públicas como la *Empresa Metropolitana de Aseo* (EMAS) S.A. E.S.P., comisionada para prestar el servicio de aseo; la empresa *EMTELSA* S.A. E.S.P., la cual presta servicios de telecomunicaciones; *Agua de Manizales* S.A. E.S.P., prestadora de los servicios de Acueducto y Alcantarillado y *Gas Natural del Centro* (Concejo de Manizales, 2007b).

Entre los años 2008 a 2015, las tasas más bajas de cobertura en acueducto para el área urbana se dieron en los años 2009 y 2011, con tasas de 99,9% y 99,8% respectivamente y de 100% el resto de años. En materia de acueducto, la cobertura también ha venido aumentando, con la tasa de cobertura urbana más baja en 2009 con 98,7%, hasta un 99,5% en 2015. En Aseo, desde el 2008 la cobertura ha sido del 100%, al igual que el servicio de energía eléctrica. Finalmente el servicio de gas natural tuvo coberturas de 89,68% para 2014 y 77,76% para 2015 (Manizales Cómo Vamos, 2016).

Son alentadores los resultados, entre tanto cobijan al conjunto del área urbana con coberturas muy altas, a excepción del servicio de gas natural. Esto se puede explicar también a partir de la topografía de Manizales, cuyas zonas de alto riesgo impiden el desarrollo de redes de gas natural por la peligrosidad del compuesto que

se transporta. En general, la cobertura para el resto de servicios públicos destaca, convirtiéndose en un referente importante en términos de gestión, para ciudades que comporten circunstancias físicas similares.

## ii. Accesibilidad a Equipamientos

En Manizales se puede decir que ha existido una buena oferta de equipamientos urbanos registrada desde el año 2007, pero estos no se han articulado a la población y a las viviendas (Concejo de Manizales, 2007). Entre las razones por las que esto sucede, está la insuficiencia de equipamientos para transporte en el municipio. Esto ha conllevado a que no se den dinámicas de conectividad adecuadas entre barrios y entre equipamientos, lo cual se relaciona con el aspecto de la movilidad. A continuación se presenta la oferta de equipamientos urbanos de la ciudad de Manizales y las acciones que se han adelantado para conectar a las personas con el conjunto de la ciudad.

### b. Oferta de Equipamientos

El POT de Manizales 2007 habla de equipamientos colectivos, y los define como espacios físicos sobre los cuales soportar las actividades sociales y comunitarias de la población. Los clasifica de acuerdo a su función social y comunitaria como equipamientos educativos, de salud, seguridad, administrativos, de culto, de protección social, culturales, turísticos, comerciales, financieros y de servicios comerciales.

En la siguiente tabla se muestra la cantidad de equipamientos urbanos disponibles para las Comunas San José, Universitaria y La Fuente de los cuales se destaca la destinación para educación y salud. Para las tres Comunas se puede ver una buena dotación de equipamientos para educación. Sin embargo<sup>2</sup>, la oferta que se brinda es para educación básica y secundaria, más no para educación superior. Para los equipamientos en salud sucede algo similar. Dados los distintos niveles de complejidad para la prestación del servicio de atención en salud, para estas tres Comunas se ofertan equipamientos de atención básica para los niveles inferiores, como Centros y Puestos de Salud, más no de atención especializada en niveles superiores como lo son Hospitales.

Esto no presenta novedad en la medida que se trata de equipamientos de carácter local, que cubren precisamente necesidades delimitadas. El acceso a esos otros equipamientos especializados, se relaciona entonces directamente con el tema de accesibilidad vial y de conectividad a través de medios de transporte. La mayor oferta de estos se presenta en la parte central de la ciudad, de nuevo, por sus características topográficas. Las áreas de la ciudad con topografía más agresiva son las que se orientan hacia las periferias del norte y occidente de la ciudad, mientras que la zona céntrica y parte suroriental, son relativamente planas, por lo cual la edificación en estas zonas es más factible. No quiere decir que no se puedan realizar obras para estabilización de terrenos, sin embargo, para efectos de acceso vial, convendrían más estas superficies.

---

<sup>2</sup> En el POT 2007 de la ciudad se especifica la subclase que integra cada clase de equipamiento.

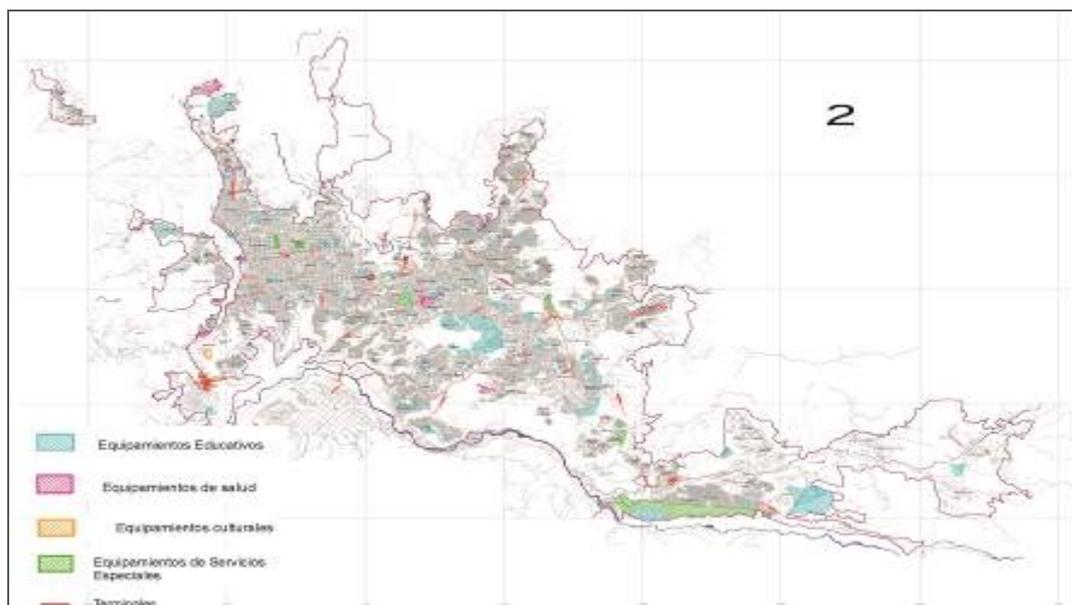
**Tabla 1 Cantidad de equipamientos urbanos ofertados para las Comunas San José, Universitaria y La Fuente POT Manizales 2007**

Comuna	Clase de Equipamiento						
	Educativo	Salud	Seguridad	Financiero - Comercial	Cultural-Turístico	Culto	Administrativo y Servicios Especiales
San José	20	6	5	2	1	5	3
Universitaria	23	2	3	-	2	5	4
La Fuente	17	3	2	2	2	5	5

Tabla: elaboración propia  
Fuente: Concejo de Manizales, 2007

En el siguiente mapa se puede observar globalmente la oferta de equipamientos para el conjunto de la ciudad. Se aprecia la oferta para las Comunas San José, Universitaria y La Fuente, recordando la particularidad de cada servicio que prestan. Especialmente se identifica esa mayor oferta de la que se hablaba hace un momento en la parte céntrica de la ciudad, y la distancia relativa que hay entre los barrios periféricos y los equipamientos con servicios especializados en educación y salud.

**Mapa 3 Oferta de equipamientos urbanos en la ciudad de Manizales**



Mapa: tomado de cartografía de POT Manizales 2007

Reiterando, la conectividad entre los barrios periféricos y los demás equipamientos se dará en torno a las vías y medios de transporte que se pongan a disposición, por lo cual se explorará el Plan de Movilidad de Manizales, para ver qué se ha planteado para acercar las viviendas al resto de la ciudad.

### c. Plan de Movilidad

El Plan de Movilidad de Manizales fue elaborado a través de un estudio de consultoría contratado por la Alcaldía de Manizales y realizado y entregado por la Universidad Nacional de Manizales en el año 2011. Según la presentación del estudio:

«Un plan de movilidad es un instrumento de planificación que busca promover e implantar formas de movilizarse en la ciudad que sean incluyentes, asequibles, accesibles, seguras, compatibles con el medio ambiente, que promuevan la salud pública, que hagan cada día más competitiva y productiva a la ciudad, que permitan una relación eficiente con su región circundante, el país y el mundo y que promueva un ordenamiento territorial acorde con los mismos objetivos» (Alcaldía de Manizales, 2011).

En este mismo sentido, el objetivo de este Plan es reconocer las problemáticas y potencialidades de movilidad urbana, determinado cuáles son los actores principales que presenta como las autoridades del sector público, los actores del sector privado, el grupo de periodistas locales, las instituciones académicas e investigativas, los actores del sector del transporte y los representantes de la comunidad como Juntas de Acción Local y Comunal.

En el Plan de Movilidad se elabora inicialmente un diagnóstico que parte por identificar las vías principales, secundarias y colectoras que interconectan los diferentes sectores de Manizales y la velocidad promedio de operación sobre ésta. Posteriormente se categoriza la red vial de acuerdo a las pendientes del municipio y la accesibilidad media según el medio de transporte utilizado para trasladarse.

Esta accesibilidad se relaciona con los nodos de actividad formados en la ciudad a partir de los equipamientos urbanos y de las centralidades que se conforman en torno a éstos. El Plan hace una clasificación de estos nodos de actividad y define las necesidades de interconectividad a través de una red peatonal y otra red de ciclorutas. Finalmente se establece la formulación de una propuesta de Plan de Movilidad que tiene en cuenta el modelo de crecimiento urbano, incluyendo las proyecciones de población y de suelo de expansión para desarrollo de proyectos de vivienda de interés social (VIS) y prioritario (VIP).

#### d. Rutas de Transporte

Manizales cuenta con siete empresas de transporte de servicio público que conforman una parte del sistema de transporte de la ciudad. Estas desarrollan 57 rutas de transporte con recorridos por todas las Comunas. Las empresas son: Autolegal, Gran Caldas, Metropolitana, Serviturismo, Sideral, Socobuses y Unitrans.

**Tabla 2 Cantidad de empresas transportadoras y rutas de transporte en Manizales 2016**

EMPRESA	No. DE RUTAS QUE OPERA
Autolegal	7
Gran Caldas	6
Metropolitana	1
Serviturismo	2
Sideral	11
Socobuses	15
Unitrans	14

Tabla: elaboración propia.

Fuente: resoluciones de aprobación de cada ruta

Estas rutas que componen el sistema de transporte público terrestre de Manizales transportan más de 200 mil pasajeros al día (Manizales Cómo Vamos, 2016). Los mayores desarrollos viales en la ciudad desde su fundación se dieron en el sentido oriente-occidente, por aspectos topográficos. En el sentido norte-sur se vienen presentando proyectos viales que buscan integrar el desarrollo vial sur-norte, tratando de incidir en la mejor conectividad y movilidad en todas las direcciones. En el marco del transporte multimodal, en el año 2006 en

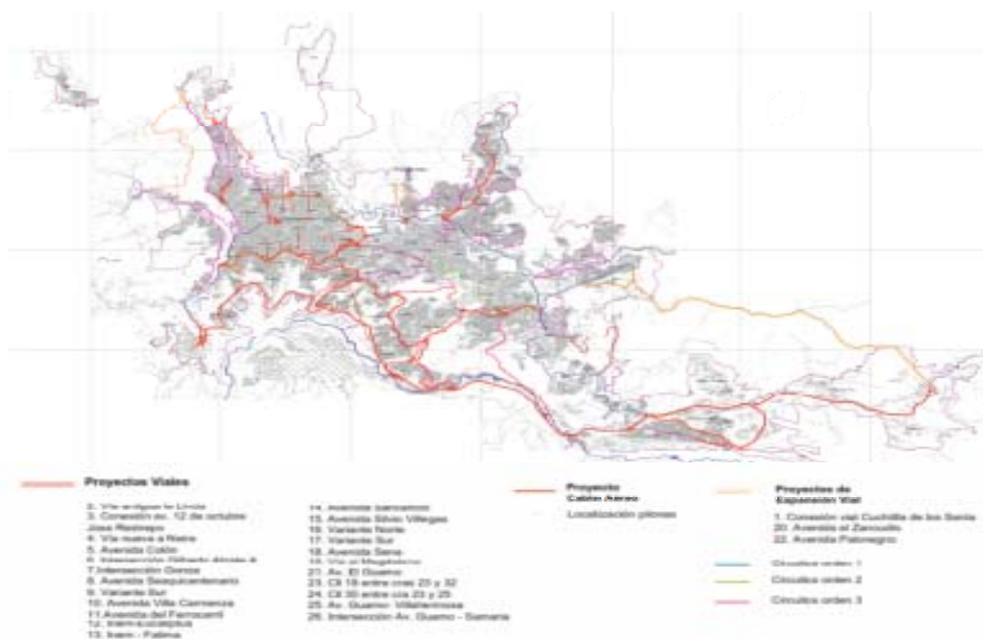
Manizales se inaugura el cable aéreo, que logra conectar la zona sur con el centro de la ciudad (véase mapa de Sistema de vías principales de Manizales en anexos).

Aunque cuenta en la actualidad con tres estaciones, se tiene el proyecto de una estación más para conectar con la zona nororiental, y así dar cobertura de este servicio a gran parte de Manizales. En el mapa mencionado se hace un recuento de los desarrollos viales y de medios de transporte multimodal desde la fundación de la ciudad, mostrando el actual desarrollo vial de vías principales y hasta qué punto de los barrios periféricos llegan estas.

## e. Proyectos Viales

De acuerdo al POT 2007 de Manizales, se tiene establecido desde esa fecha 26 proyectos viales, 1 proyecto de estación de cable aéreo y 3 proyectos de expansión vial. A continuación se presenta el mapa de proyectos viales, a partir del cual se pueden tener criterios de alejamiento y acceso de los barrios periféricos de la Manizales con respecto a los equipamientos urbanos que proveen bienes y servicios a las poblaciones que los habitan.

**Mapa 4 Proyectos Viales en Manizales**



Mapa: tomado de cartografía de POT Manizales 2007

En el mapa se puede ver que se han propuesto desarrollos viales sur-norte, además del cable aéreo, que llegan hasta las Comunas donde hay barrios periféricos, en complemento con las rutas de transporte terrestre.

## 4. Condiciones de riesgo del área de ubicación de la vivienda

Como ya se ha mencionado, los barrios periféricos de Manizales se caracterizan por estar situados en zonas de alto riesgo por deslizamiento e incendio. Ya se han presentado situaciones calamitosas en muchos de estos barrios, algunas con resultados fatales, que han llevado a la Administración y demás organismos involucrados a plantear medidas de intervención en materia de mejoramiento integral y reubicación de viviendas.



Fotografía: Deslizamiento Barrio Avanzada año 2013  
Fuente: La Patria, 2013.

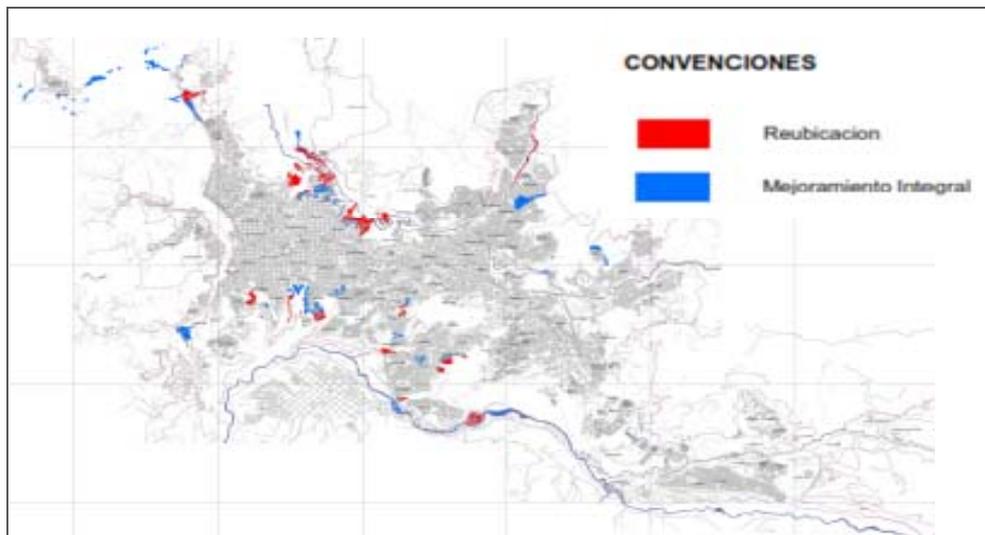


Fotografía: Incendio Barrio Galán año 2011  
Fuente: Gestión del Riesgo Manizales, 2016



Para las zonas de alto riesgo por deslizamiento clasificadas como de riesgo no mitigable, en el POT de Manizales 2007 se definió como medida de intervención la reubicación de viviendas, y para las zonas de riesgo considerado como mitigable, tratamiento urbanístico de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB). La reubicación de viviendas es un tema que ha estado supeditado al desarrollo de urbanizaciones de vivienda de interés social y prioritario (VIS y VIP) en la ciudad que no se han realizado, por lo cual a la fecha se registran viviendas en zonas de riesgo identificadas desde el primer POT de Manizales (año 2001) que aún no han sido reubicadas.

### **Mapa 5 Medidas de intervención para zonas de alto riesgo en Manizales**



Mapa: tomado de cartografía de POT Manizales 2007

El mapa muestra las dos clases de medidas de intervención definidas para estas zonas, que como se aprecia, por cierto, coinciden con las zonas periféricas de la ciudad y con los barrios de las Comunas San José, Universitaria y La Fuente. Para el año 2007 la cantidad de viviendas a ser reubicadas era de 2.243 unidades (Concejo de Manizales, 2007); para el año 2011 ascendió a 2.638 (Manizales Cómo Vamos, 2016) y para el año 2013

llegó a 2.959 (Alcaldía de Manizales, 2013). Este aumento significa ciertamente que los procesos de reubicación no se han realizado juiciosamente, que los proyectos de VIS y VIP para este fin tampoco se han adelantado y que no se han llevado a cabo controles estrictos sobre ocupación de población sobre la ladera.

## 5. Condiciones del entorno espacial

Dos criterios serán tenidos en cuenta para ver las condiciones en cuanto a entorno espacial de los barrios periféricos; uno será el MIB y el otro la calidad del aire. De un lado y de otro, la calidad de vida viene a presentarse como eje relacional que los une y los hace ser complementarios entre sí. Ambos frentes muestran resultados y grados de avance distintos, que dejan ver los campos sobre los cuales se debe trabajar con mayor esfuerzo.

### a. Mejoramiento Integral de Barrios

El entorno físico de los barrios periféricos vulnerables de Manizales es precario y carece de condiciones adecuadas para una buena habitabilidad. Se caracterizan porque las ubicaciones en zonas de riesgo los hacen barrios de difícil acceso, con estructuras y materiales constructivos también inestables. El MIB en este caso se puede ver desde la construcción de vivienda nueva en la ciudad y desde el mejoramiento de la vivienda. Si bien es cierto el programa de MIB en el ámbito nacional abarca acciones como mejoramiento de vías e infraestructura urbana barrial, se toman los matices que se ven de este programa en el accionar de Manizales.

Por parte de generación de vivienda nueva, se planteó para el año 2012 la generación de 1.700 viviendas nuevas en el cuatrienio, cuya meta se superó marcadamente, pues para 2015 se habían edificado 3.636. Aunque en buena parte de estas viviendas se reubicaron familias provenientes de zonas de alto riesgo, no cubrió esta demanda. En cuanto a mejoramientos de vivienda urbana, de 1.000 programados, para final de 2015 se habían realizado 639 (Alcaldía de Manizales, 2016b).

Otro de los proyectos planteados para mejoramiento de barrios fue el Macroproyecto San José, con el propósito de hacer una renovación urbana a la Comuna San José. El proyecto fue gestado en el año 2009 desde el Gobierno Nacional, al declarar la zona como de utilidad pública e interés nacional a través de la resolución 1453 de 2009 del Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial de ese entonces. En esta resolución se plantea como meta la entrega de 2.298 VIP para el año 2014, además de una serie de equipamientos y elementos de espacio público y vial.

No obstante, para el año 2016 apenas se habían entregado 24 unidades de vivienda, sin equipamientos, ni desarrollos viales. El proceso que allí se ha estado efectuando es el de demolición de viviendas para adecuación de espacio de desarrollo de obras, pero no todos los predios han podido ser gestionados desde el año 2009, por lo cual en la Comuna se presenta un panorama más bien desolador por las ruinas generadas y por el desmembramiento de estructuras tradicionales sociales y tejido identitarios que allí se habían consolidado desde la fundación de la ciudad.

### b. Calidad del Aire

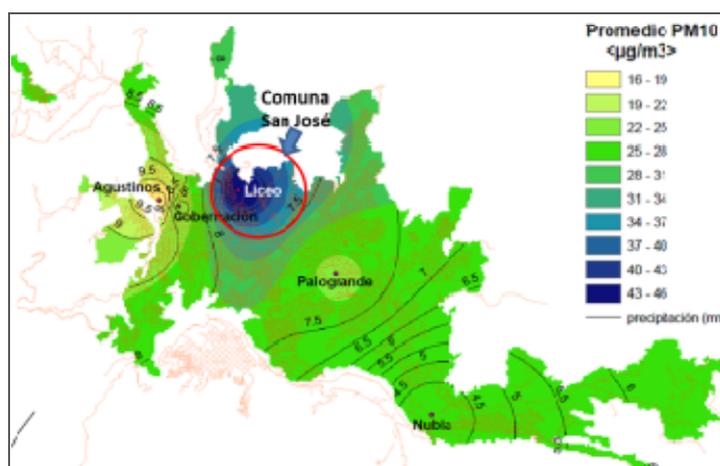
Uno de los elementos contaminantes del aire en las áreas urbanas es el Material Particulado (MP) suspendido en la atmósfera, que se compone de humo de tabaco, emisión de humo por vehículos automotores, materiales particulados del combustible quemado de automotores y el monóxido de carbono. Las partículas con un

diámetro superior a 10 micras ( $\mu\text{m}$ ) se alojan en ojos, nariz y garganta, causando daños de salud clasificados como menores. Las partículas que van entre 0,1 y 10  $\mu\text{m}$ , llegan hasta los pulmones a través de las vías respiratorias, pudiendo ocasionar la muerte (Carmona, 2009).

El Índice de Calidad Urbana (ICAU) desarrollado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), despliega unos niveles de calificación de calidad ambiental, que van desde muy baja calidad ambiental < a 20 puntos; baja calidad ambiental 20,1 a 40 puntos; media calidad ambiental 40,1 a 60 puntos; alta calidad ambiental 60,1 al 80 puntos y muy alta calidad ambiental > a 80 puntos. Los indicadores que tiene en cuenta son denominados simples, y son de carácter directo e indirecto, entre ellos la calidad del aire (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016).

La ciudad de Manizales obtuvo en este ICAU para el año 2015 una calificación de 34,3, es decir, una ciudad con baja calidad ambiental. Esto se debió a que hubo aumentos en la producción de residuos sólidos, en tanto la vida útil del relleno sanitario, es menor a 5 años. Por otro lado, hubo un empeoramiento en la calidad del aire, pues en cuanto al indicador PM<sub>10</sub>, (que mide las partículas que van entre 0,1 y 10  $\mu\text{m}$ ), el punto más contaminado se encontró en una de las 5 estaciones de monitoreo ambiental con que cuenta Manizales, la Estación de Monitoreo del Liceo Isabel La Católica, que cubre la parte céntrica y coincide con la ubicación de los barrios de la Comuna San José (Manizales Cómo Vamos, 2016) (mapa 3).

#### **Mapa 6 Dispersión de Material Particulado PM<sub>10</sub> con la precipitación en Manizales**



Mapa: elaboración propia.

Fuente: elaborado a partir de Universidad Nacional de Manizales, 2011.

Estos niveles registrados de PM<sub>10</sub> de hasta 46 microgramos por metro cúbico ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) superaron marcadamente los niveles recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en cuanto a contaminantes, que es de 20  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  anuales, aunque encontrándose dentro de los permitidos por la normatividad colombiana que permiten hasta 50  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  de PM<sub>10</sub> (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010). No obstante desde años atrás la situación de la calidad del aire no ha venido mejorando, puesto que para 2011 en la Estación Liceo se registraron 43,5  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ; en 2012 se registraron en la estación de monitoreo de La Licorera, cercana a la Estación Liceo, aumentos entre 2011 y 2012 de 21  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  anuales a 32  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  y en el Liceo un ligero aumento hasta 46  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ; para 2013 se continuaron con los mismos niveles de contaminación del año 2012 en el Liceo y disminuyendo en 2014 hasta 37  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  para volver a aumentar en 2015 a 40  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  (Manizales Cómo Vamos, 2016).

Sin duda los barrios de la Comuna San José son los que menos calidad de aire tienen en la ciudad. Hay varias razones para esos elevados niveles de MP y que la hacen la tercera ciudad con aire más contaminado del país, antes de Medellín y Bogotá. La primera guarda relación con la topografía de la ciudad y su sistema de transporte, factores que hacen que los vehículos deban imprimir mayor potencia para el arranque, aumentando la cantidad de emisiones. Otra tiene que ver con las emisiones de ceniza del Volcán Nevado del Ruiz y su cercanía a Manizales. (Manizales Cómo Vamos, 2016b).

También tiene que ver el aumento en la cantidad de automóviles particulares y motocicletas en la ciudad, pasando en el caso de los automóviles de 11,4 automotores por cada 100 habitantes en el año 2009 a 18,4 en el año 2015 y en el caso de las motocicletas de 7,7 en 2009 a 17,4 en 2015. Según se puede calcular, en un periodo de tan solo seis años hubo un incremento del 61,4% en la cantidad de automóviles y del 125,97% en la cantidad de motocicletas. Esto se puede corroborar con la reducción en la velocidad promedio de las vías de Manizales que en el año 2009 era de 24,7 Km/h y en el año 2015 de 21,8 Km/h. Como consecuencia, el aumento en el uso de transporte particular a base de combustión ha desalentado el uso del transporte público en la ciudad, que en 2009 transportó entre transporte colectivo, busetas, buses y microbuses 419.315 personas y en 2015 transportó 376.563 personas (Manizales Cómo Vamos, 2016), disminuyendo en un 10,2%.

Para mejorar la calidad del aire de la ciudad se han planteado algunas alternativas y materializado otras que han intentado hacer aportes al respecto. Entre esas ideas se encuentran renovación de la flota de transporte público y la instalación de filtros en los vehículos. Otra de estas se vio plasmada con la proyección de un sistema de bicicletas públicas, con circulación a través de una red ciclorutas propuesto en el Plan de Movilidad de la Ciudad, el cual para el año 2016 cuenta con 8 estaciones y 135 bicicletas, operando entre las 6:30 am y las 7:30 pm (Gómez, 2016).

No obstante, su disposición como sistema aún no se ha dado, pues las estaciones están incompletas, con ausencia de servicios básicos para identificación de usuarios y consulta de información, por lo que 3 de estas no funcionan. Adicional a esto no se tiene aún una cultura de la bicicleta en la ciudad que estimule un comportamiento vial coherente con la señalización y la disposición de las vías, generando irrespeto entre peatones, ciclistas y conductores de vehículos, teniendo en cuenta los carriles mixtos para automotores y bicicletas (Gómez, 2016). Como consecuencia, el uso de la bicicleta no se ve con fines de mejorar la movilidad urbana y reducir los niveles de partículas contaminantes, como un hábito del día a día, sino más bien con fines recreativos (El Tiempo, 2016).

Otro aspecto que contribuye a la mala calidad del aire es el congestionamiento vehicular, que se relaciona con la movilidad y la capacidad vial. Como se puede ver, la incidencia de las acciones para mejorar la calidad del aire ha sido muy poca, razón por la cual los niveles de PM<sub>10</sub> han seguido en aumento, haciendo que se vislumbre como la más contaminada del país. En este punto de las condiciones del entorno espacial, Manizales se encuentra rezagado, principalmente en una de las zonas de la ciudad que tiene mayor vulnerabilidad. Esto se traduce en que los niveles de habitabilidad urbana sean deficientes en esta temática.

## 6. Conclusiones

Analizar un territorio de una manera más amplia implica ver la relación que guardan sus dimensiones físicas y espaciales, con la forma como las personas se desenvuelven sobre ese suelo en el cual habitan. Manizales es uno de tantos ejemplos de ciudades latinoamericanas que se adaptan a la forma física de sus territorios, a sus contingencias y las oportunidades y potencialidades que éste les puede brindar. Se trata de una amalgama

formada entre el espacio, las comunidades y los proyectos identitarios que de allí resultan, en fin, de la construcción diaria del territorio.

Con el sucinto análisis presentado se ha buscado mostrar un marco referencial que deleve, por decirlo de algún modo, debilidades y fortalezas no solo de las administraciones locales, sino de las formas de gestionar el territorio por parte de los múltiples actores que en el proceso se involucran y que dadas las dinámicas participativas y democráticas que se han venido diversificando en las últimas décadas, trasciende el ámbito público-estatal, para llegar a espacios dinámicos con presencia de las comunidades.

Manizales muestra que aunque tiene fortalezas y reconocimientos en la gestión del riesgo, en una de sus etapas, que sería la de prevención, se ha quedado corto en materia de reubicación de viviendas, lo cual es preocupante entre tanto los fenómenos climáticos siguen afectando cada vez con más fuerza la región. El hecho que no se hayan realizado los desarrollos urbanísticos programados para la Comuna San José ha tenido que ver con que el número de viviendas en esta condición no disminuya.

Se muestra además que se ha venido trabajando en mejorar la movilidad de la ciudad y en conectar a los barrios con los distintos equipamientos, lo cual debe efectuarse junto con el fortalecimiento del transporte multimodal alternativo a los vehículos de combustión. Teniendo en cuenta los niveles de contaminación en el aire de Manizales, es necesario que la Administración haga los mayores esfuerzos por gestionar medios de transporte más amigables como el cable aéreo y la bicicleta, que sin duda tendrán un impacto positivo en los niveles de material particulado que se han venido reconociendo nacionalmente. En este punto la ciudad también debe asumir que la urbanización en zonas alejadas de equipamientos, y ante la ausencia de rutas públicas que lleguen hasta esos puntos, estimulará el uso de vehículo particular, lo cual repercutirá en el aumento de los niveles de contaminación en la ciudad.

A grandes rasgos Manizales ha tenido adelantos en habitabilidad urbana, con mayores fortalezas en aspectos como la cobertura en servicios públicos domiciliarios, y no tanto en otros como calidad del aire o reubicación de viviendas. Esto expresa que la academia debe estar presente en la identificación de puntos sensibles en la planificación local, de tal forma que se visibilicen las problemáticas y potencialidades en los territorios y realmente se transformen con la generación de alternativas de solución susceptibles de ser aplicadas sobre esa realidad que amerita ser cambiada.

Por último, es necesario reconocer la importancia de la articulación entre los niveles local y nacional de la Administración para que las decisiones que se tomen en temas de planificación y derrotero de las ciudades, sean coherentes con sus particularidades y necesidades. Esto se refleja en decisiones que no deben pasar por encima de la autonomía territorial y que deben, por el contrario, conservar y fortalecer aquellas estructuras sociales que se asientan en el territorio y que día a día lo revitalizan. 🌱

## Anexos

**Tabla 3 Barrios periféricos en la ciudad de Manizales año 2015**

COMUNAS	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6
Atardeceres (1)	Sacatín	La Linda, Morrogacho		Villa Pilar Campo Hermoso Los Alcázares		La Francia
San José (2)	Asís, Avanzada, Estrada, Galán, Sierra Morena San Ignacio					
Cumanday (3)		Las Américas, Los Agustinos				
Ciudadela del Norte (5)	Peralonso, San Sebastián, Corinto, Solferino, Sinaí	El Caribe, Bosques del Norte, Comuneros, San Cayetano	Altos de Capri, La Carola			
Ecoturístico Cerro de Oro (6)			La Cumbre, Viveros, Minitas, La Sultana	Bosques de Niza, Residencias Manizales	Alta Suiza	
Tesorito (7)	Maltería		La Enea, Lusitania			Alhambra, Cerros de la Alhambra
Universitaria (9)			Aranjuez, Malhabar, Las Colinas, Camilo Torres, Vivienda Popular			
La Fuente (10)	El Paraiso, Bajo Persia, Marmato, Bajo Nevado	Nevado, Andes	Cervantes			
La Macarena (11)	El Carmen (parte baja), Bosconia		Centenario, Estambul			Castellana

Tabla: Elaboración Propia

Fuente: Alcaldía de Manizales, 2015; Secretaría de Planeación de Manizales (2015) y POT 2007

Mapa 7 Sistema de vías principales de Manizales



VÍAMEDIO DE TRANSPORTE	PERIODO DE CONSTRUCCIÓN
Carrera 21 Carrera 22 Carrera 23 Calle 27	1849 - 1900
Avenida Constantino Avenida Santander Primer Cable Aéreo Calle 20 Calle 27 Calle 31 Calle 33	1915 - 1968 (funcionamiento) 
Ferrocarril de Calles Avenida Gage de Octubre Via Paramoncana Avenida de Centro Paralela	1927 - 1959 (funcionamiento) 
Prolongación Avenida Santander Avenida José Restrepo Avenida Alberto Mondora Avenida Bernardo Asencio	1960 - 1980
Avenida Kohn Aroal Segundo Cable Aéreo	1990 - 2006 2006 (Inauguración) 

Mapa: Elaboración Propia

Fuente: Universidad de Manizales, 2012; Escobar, 2012 y Google Earth, 2016

## Referencias

- Alcaldía de Manizales. 2011. Plan de Movilidad para el municipio de Manizales 2010 – 2040. Manizales: Universidad Nacional de Manizales.
- Alcaldía de Manizales. 2013. Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Mediano y Largo Plazo en el Municipio de Manizales. Disponible en:  
<http://www.manizales.gov.co/Contenido/Alcaldia/1144/tramites>.
- Alcaldía de Manizales. 2015. División Territorial Urbana conforme a Comunas y Barrios. Disponible en:  
<http://www.manizales.gov.co/RecursosAlcaldia/201506112324416436.pdf>.
- Alcaldía de Manizales. 2016. Nuestro Municipio. Comunas y Corregimientos. Disponible en:  
<http://www.manizales.gov.co/RecursosAlcaldia/201506112324416436.pdf>.
- Alcaldía de Manizales. 2016b. Informe consolidado de empalme 2012 – 2015. Disponible en:  
<http://www.manizales.gov.co/RecursosAlcaldia/201512282320005321.pdf>.
- Carmona, Juan. 2009. «Infección Respiratoria Aguda en relación con la contaminación atmosférica y otros factores ambientales». Archivos de Medicina. Rev. 1(9): 69-79.
- Concejo Municipal de Manizales. 2007. Acuerdo 663. Por medio del cual se adopta la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Manizales. Manizales, Colombia: Concejo Municipal de Manizales.
- Concejo Municipal de Manizales. 2007b. Acuerdo 663. Por medio del cual se adopta la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Manizales. Diagnóstico integral del Territorio. Área Urbana. Manizales, Colombia: Concejo Municipal de Manizales.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2009. Estimaciones de población 1985 - 2005 y proyecciones de población 2005 – 2020. Total municipal por área. Bogotá: DANE.
- Da Cunha, José y Rodríguez, Jorge. 2009. «Crecimiento urbano y movilidad en América», Revista Latinoamericana de Población Rev. 4,5: 27-64.
- Duque, Martha, et al. (2000). Problemática Socioambiental de la Expansión Urbana de Manizales. (Tesis de grado). Manizales, Colombia: Universidad de Manizales.
- El Tiempo. 2016. Con bicis quieren combatir la polución en Manizales. Disponible en:  
<http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/contaminacion-del-aire-en-manizales-genera-debate-sobre-uso-de-la-bicicleta-y-transporte-publico/16571905>.
- Escobar, Gonzalo. 2012. El Barrio Chipre de Manizales. Manizales: La Patria.
- Gestión del Riesgo Manizales. 2016. Actividad Erosiva. Disponible en:  
[http://www.gestiondelriesgomanzales.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=102%3A2001-2013&catid=45%3Amemoria-historica&Itemid=221](http://www.gestiondelriesgomanzales.com/index.php?option=com_content&view=article&id=102%3A2001-2013&catid=45%3Amemoria-historica&Itemid=221).

- Gómez, Martha. 2016. En Manizales hay bicis públicas, pero el sistema cojea. Manizales: La Patria.
- González-Plazas, Juan. 2009. «Estado actual de la periurbanización y el hábitat periurbano en Manizales (Colombia)». Cuadernos de Vivienda y Urbanismo Rev. 2 (3): 92-123.
- Habitat International Coalition (HIC). 2012. «Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad». Revista Paz y Conflictos Rev. 5: 184-196.
- La Patria. 2013. Declaran calamidad pública en el barrio La Avanzada de Manizales. Disponible en: <http://www.lapatria.com/manizales/declaran-calamidad-publica-en-el-barrio-la-avanzada-de-manizales-49757?qt-redessociales=1>.
- Manizales Cómo Vamos. 2016. Informe de Calidad de Vida 2016. Matriz de Indicadores. Disponible en: [http://manizalescomovamos.org/wp-content/uploads/2016/08/ICV\\_2016-1.pdf](http://manizalescomovamos.org/wp-content/uploads/2016/08/ICV_2016-1.pdf).
- Manizales Cómo Vamos. 2016b. Manizales, 3ra ciudad capital de Red Cómo Vamos con mayor concentración de partículas contaminantes en el aire. Disponible en: <http://manizalescomovamos.org/?p=4418>.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010. Resolución 610. Por la cual se modifica la Resolución 601 del 4 de abril de 2006. Bogotá, Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2016. Índice Calidad Ambiental Urbana (ICAU). Disponible en: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/2051-plantilla-asuntos-ambientales-y-sectorial-y-urbana-sin-galeria-85>.
- Montoya. 2008. «El derecho a la ciudad, el interés público y el desarrollo humano: relaciones y complementariedades». Bitácora Rev 13(2): 29-46.
- Moreno, Silvia. 2008. «La habitabilidad urbana como condición de calidad de vida». Palapa Rev. 3 (2): 47-54.
- Osorio, Gustavo. 2009. La gestión local del riesgo en una ciudad andina: Manizales, un caso integral, ilustrativo y evaluado. Lima: Comunidad Andina.
- Secretaría de Planeación de Manizales. 2015. Sistema de Información Geográfica. Mapas por Comunas. Disponible en: [http://sig-alcaldia.azurewebsites.net/descarga\\_documentos.aspx](http://sig-alcaldia.azurewebsites.net/descarga_documentos.aspx).
- Torres, C. 2008. «Procesos urbanos informales». Revista Bitácora Rev. 2 (13): 133-150.
- Tovar, Carlos. (Coord.), 2009. Ciudad informal colombiana: barrios construidos por la gente. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Universidad Nacional de Manizales. 2011. Plan de Movilidad de Manizales. Manizales: UNAL Manizales, Facultad de Arquitectura.
- Universidad de Manizales. 2012. Diagnóstico socioeconómico y del mercado de trabajo, área metropolitana Manizales – Villamaría 2011. Manizales: Observatorio del Mercado de trabajo de Manizales.
- Universidad Nacional de Colombia. 2015. Gestión del Riesgo en Manizales. Disponible en: [http://idea.manizales.unal.edu.co/gestion\\_riesgos/introduccion.php](http://idea.manizales.unal.edu.co/gestion_riesgos/introduccion.php).

## Sobre el autor(a) o autores/About the autor(s)

Danilo Espinal Ospina es Administrador Público egresado de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Bogotá, Colombia. Integrante del grupo de Investigación consolidado Mejoramiento Integral de Barrios: Estrategia para superar la informalidad en ciudades intermedias (II fase) de la ESAP y hace parte de la Red de Investigadores del Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos (CAEL) del Senado de la República de Colombia.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

# La aplicación del Derecho de acceso a la información pública en Cataluña: balance de actuación de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública

Vilalta Reixach, Marc

*Universidad de Barcelona*

 marc.vilalta@ub.edu

Documento recibido: 11 septiembre 2016  
Aprobado para publicación: 14 febrero 2017

---

## Resumen

A raíz de la entrada en vigor de la Ley catalana 19/2014, de 19 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el pasado mes de mayo de 2015 se constituyó la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública. Esta Comisión se configura como el órgano independiente, nombrada por el Parlamento de Cataluña, que tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de la legislación catalana en materia de transparencia. En este sentido, transcurrido poco más de un año de la creación de este órgano, creemos que es un buen momento para hacer un repaso no sólo de algunos aspectos que afectan a su configuración institucional, sino también de la actividad desarrollada en garantía del Derecho de acceso a la información pública en Cataluña.

## Palabras clave

Transparencia, información pública, Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, recursos administrativos.

---

## 1. Introducción

Como ya sabemos, la aprobación de las diferentes leyes de transparencia – entre ellas, la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTBGCat) – ha supuesto la imposición de nuevas e importantes obligaciones informativas a las diferentes

entidades públicas; dirigidas principalmente a dar cuenta a la ciudadanía de su actividad y de la correcta gestión de los recursos públicos que tienen asignados<sup>1</sup>.

En este contexto, y ante las tradicionales reticencias de las entidades públicas a dar publicidad o acceso a la información de que disponen, las diferentes normas – tanto estatales como autonómicas – han venido a diseñar variados sistemas de garantía y control del cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley. Pues, en caso contrario, correríamos el riesgo de convertir dicha normativa en una mera declaración de intenciones o buenas palabras, pero incapaz de asegurar la efectividad de los derechos que se reconocen a los ciudadanos.

En el caso de Cataluña –tal y como hemos tenido ocasión de analizar en otras ocasiones<sup>2</sup> – la LTBGCat ha previsto un sistema de garantías ciertamente complejo y ambicioso, que se articula a partir de dos grandes elementos. En primer lugar, mediante el establecimiento de un sistema propio de recursos administrativos en materia de acceso a la información pública, que se caracteriza sobre todo por la creación de un órgano administrativo colegiado – la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (en adelante, CGDA) – al que se asigna la función de resolver los conflictos que se puedan plantear en este ámbito (art. 39 LTBGCat). Y, en segundo lugar, mediante la incorporación de un régimen sancionador específico para los diferentes supuestos de incumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno previstas en la Ley (art. 76-90 LTBGCat).

En este sentido, habiéndose cumplido ya más de un año desde la entrada en vigor de la Ley<sup>3</sup>, creemos que es un buen momento para realizar una primera valoración – siquiera provisional – del funcionamiento de dicho sistema de garantías en Cataluña. A tal efecto, nuestra comunicación se centra específicamente en la mencionada Comisión de Garantía de Derecho de Acceso a la Información Pública, analizando cuál ha sido su actuación a lo largo de este año de vigencia<sup>4</sup>, lo que nos permitirá finalmente poder valorar mejor si la CGDA se nos presenta realmente como un instrumento de control y garantía eficaz del derecho de acceso a la información pública en Cataluña.

---

<sup>1</sup> Sobre la normativa en materia de transparencia podemos citar, entre otros, a AAVV: *La normativa autonómica en materia de acceso a la información pública*, Madrid: INAP, 2016; BERMEJO LATRE, José Luis y CASTEL GAYÁN, Sergio (Eds.): *Transparencia, participación ciudadana y Administración Pública en el Siglo XXI*, Zaragoza: Revista Aragonesa de Administración Pública, 2013, p. 159-342.

<sup>2</sup> VILALTA REXACH, Marc: "El sistema de garantías de la transparencia i el bon govern" a CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí y PONCE SOLÉ, Juli (Coord.): *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: EAPC – Editorial UOC, 2015, p. 235-268. Una argumentación similar, pero en lengua castellana, puede encontrarse también en VILALTA REXACH, Marc: "El sistema de garantías de la transparencia y el buen gobierno en Catalunya: la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública", comunicación presentada al VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), 2015.

<http://www.gigapp.org/index.php/component/jresearch/publication/show/1846?Itemid=147>

Se refieren también específicamente al sistema de garantías previsto en el ordenamiento catalán CAPDEVILA PONCE, Gemma y SOLER-NOU VIÑOLAS, Àgata: "El sistema de garantías previst en la Llei de transparència, accés a la informació i bon govern", en *Activitat Parlamentaria*, núm. 28, 2015, p. 86-97.

<sup>3</sup> Según la Disposición final cuarta de la LTBGCat, la entrada en vigor de dicha norma debía producirse a los seis meses desde su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, esto es, el día 30 de junio de 2015.

<sup>4</sup> Para ello, tomaremos como referencia principalmente los datos estadísticos publicados por la propia Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, ya sea a través de su página web (<http://www.gaip.cat/ca/inici/>) o bien a través de la Memoria de actividades correspondiente al ejercicio 2015 que puede consultarse fácilmente en la página web de dicha institución; si bien solamente está disponible en lengua catalana. <http://www.gaip.cat/ca/qui-som/memoria-anual-dactivitats/>

Asimismo, queremos agradecer a la propia Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública – en particular, al Prof. Oriol Mir Puigpelat – por haber puesto a nuestra disposición algunos de los datos que se mencionan en esta comunicación.

## 2. La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública.

Para comenzar nuestra exposición creemos oportuno realizar una breve referencia al régimen jurídico de la CGDA, así como a su naturaleza jurídica. No sólo porque ello nos ayudará a contextualizar mejor dicha institución sino también porque estos elementos determinan, de modo esencial, el papel que dicha Comisión desempeña posteriormente en el sistema institucional de Cataluña.

En este sentido, debemos empezar recordando que, de forma similar a la prevista por el Estado y otras Comunidades Autónomas<sup>5</sup>, el legislador catalán optó por asignar a un órgano especializado – la mencionada Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública – la función de velar por la adecuada aplicación del derecho de acceso a la información pública en Cataluña (art. 39 LTBGCat). Ciertamente, ésta constituya una novedad importante de la Ley porque hasta entonces – más allá de los recursos administrativos ordinarios previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre o de la vía jurisdiccional contenciosa administrativa – el ordenamiento jurídico catalán carecía por completo de mecanismos específicos de garantía del derecho de acceso a la información pública.

De este modo, el legislador catalán se enmarca en la que, como se ha afirmado recientemente (LÓPEZ RAMÓN 2016), parece ser una tendencia generalizada de nuestro Derecho Administrativo, que busca métodos más ágiles y eficaces de tutela de los intereses públicos. No obstante, la legislación catalana en esta materia presenta algunas singularidades. Y es que, a diferencia de otros modelos comparados, la LTBGCat configuró la CGDA como un mero órgano administrativo, sin personalidad jurídica propia, integrado dentro de la organización de la Administración de la Generalitat catalana (art. 41.1 LTBGCat). De ahí que, con razón, podamos plantearnos algunas dudas razonables acerca de su verdadera autonomía e independencia respecto del Poder Ejecutivo.

En mi opinión, como hemos indicado en otras ocasiones (Vilalta Reixach 2015, p. 237), el hecho de que la legislación catalana no reconozca personalidad jurídica propia a la CGDA, aun siendo indicativo, no tiene por qué desvirtuar necesariamente la potencialidad de este nuevo órgano. No sólo porque parece que dicha la adscripción se produce a efectos meramente organizativos – y presupuestarios – sino también por el hecho que la LTBGCat subraya expresamente que la CGDA debe cumplir sus funciones con plena independencia orgánica y funcional, sin sometimiento a instrucciones jerárquicas de ningún tipo (art. 39.2 LTBGCat). En todo caso, como es lógico, más allá de su definición legal, lo realmente determinante es que se dote realmente a la CGDA de un status de independencia suficiente que le permita actuar al margen de posibles presiones o instrucciones de las administraciones públicas a las que deberá dirigir su actividad de control.

En este sentido, transcurrido ya más de un año desde su creación, podemos preguntarnos: ¿el ordenamiento catalán ha previsto efectivamente las condiciones jurídicas y materiales adecuadas para garantizar la independencia de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública? La respuesta, como

---

<sup>5</sup>En efecto, la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTBG), crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al que, entre otras, se le asigna la función de controlar las obligaciones impuestas por la Ley (art. 9 LTBG). De modo similar, pero en el ámbito autonómico, podemos citar, por ejemplo, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, creado por la Ley andaluza 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía o el Consejo de Transparencia de Aragón, previsto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón.

veremos a continuación, debería ser esencialmente afirmativa, si bien siguen habiendo algunos elementos que son todavía cuestionables.

### **La falta de desarrollo reglamentario de la organización y funcionamiento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública.**

Un primer aspecto que resulta claramente criticable es la falta de desarrollo normativo del régimen jurídico de la CGDA. Aunque es verdad que la LTBGCat predetermina legalmente algunos de los aspectos más relevantes que deben regir la organización y funcionamiento de este órgano, lo cierto es que la Ley catalana se expresa también en términos muy generales, remitiendo buena parte de la regulación de la Comisión de Garantía a su desarrollo reglamentario.

En este sentido, a pesar de que la Disposición final tercera de la LTBGCat preveía expresamente que el Gobierno de la Generalitat debía aprobar el reglamento de organización y funcionamiento de la CGDA en el plazo de 6 meses, hasta día de hoy, dicha regulación no ha sido aún aprobada.

Seguramente, el hecho que la LTBGCAT haya previsto un procedimiento singular para la elaboración de dicho reglamento – exigiendo que, antes de su aprobación definitiva, el Parlamento catalán se pronuncie sobre esta iniciativa; pronunciamiento que, en lo que se refiere a la garantía de la independencia orgánica y funcional de la CGDA, tendrá carácter vinculante para el Gobierno (art. 41.2 LTBGCat) – no ha contribuido a facilitar dicha tarea<sup>6</sup>. No obstante, la complejidad del procedimiento no puede ser una excusa para retrasar más su aprobación porque, como decíamos anteriormente, quedan aún sin concretar algunos aspectos importantes del régimen jurídico de la Comisión, que puedan afectar a sus garantías de independencia (piénsese, por ejemplo, en la duración del mandato de los miembros o su régimen de incompatibilidades).

En todo caso, hay que destacar que esta carencia ha intentado suplirse mediante la aprobación, en el mes de septiembre de 2015, por parte de la CGDA de unas normas internas de organización y funcionamiento vigentes hasta que no se aprueba la normativa reglamentaria prevista por la LTBGCat. En ellas se desarrollan, por ejemplo, la estructura orgánica de la Comisión, su régimen de sesiones o las obligaciones de transparencia aplicables a la propia CGDA.

### **Elementos formales y materiales para garantizar la independencia de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública.**

A partir de aquí podríamos referirnos a otros muchos criterios o elementos que pueden ayudarnos a valorar el grado de independencia de la CGDA. En nuestro caso, para no alargarnos demasiado en nuestra exposición y remitiéndonos en todo caso a lo que hemos expuesto en anteriores ocasiones (VILALTA REIXACH 2015), haremos referencia solamente a dos de ellos: en primer lugar, su composición y, seguidamente, los recursos humanos y materiales a su disposición.

---

<sup>6</sup>Sin perjuicio de lo anterior, en este punto conviene recordar que, en mayo de 2015, se publicó un Proyecto de Decreto por el que aprobaba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (DOGC, núm. 6864, de 5 de mayo de 2015). Sin embargo, la disolución del Parlamento catalán en el mes de agosto de 2015 debido a la convocatoria de elecciones autonómicas – Decreto 174/2015, de 3 de agosto – impidió la realización del mencionado trámite preceptivo de participación del Parlamento catalán en la elaboración del Proyecto de Reglamento y, consecuentemente, imposibilitó la aprobación de dicha norma dentro de la pasada legislatura.

Actualmente el Proyecto de Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública sigue tramitándose bajo el impulso del Departamento de Relaciones Institucionales y Exteriores y Transparencia de la Generalitat catalana.

### **2.1.- La composición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública.**

Por lo que se refiere a su composición, debemos recordar que, de acuerdo con el artículo 40 de la LTBGCat, la CGDA es un órgano de carácter colegiado, integrado por un mínimo de tres miembros y un máximo de cinco<sup>7</sup>, designados por mayoría de tres quintas partes de los diputados del Parlamento de Cataluña, entre juristas especialistas en Derecho Público y técnicos en materia de archivos o gestión documental, con reconocido prestigio y más de diez años de experiencia profesional.

Como puede observarse, se trata de un sistema de designación cualificado. No sólo porque la designación de los miembros de la Comisión no recae directamente en el Gobierno – sino que se atribuye a la asamblea legislativa autonómica – sino, sobre todo, porque se exige un cierto consenso entre los diferentes grupos parlamentarios en el nombramiento de estos miembros, requiriéndose el acuerdo de tres quintas partes de los diputados.

Obviamente no nos corresponde a nosotros entrar a valorar el perfil u competencias de sus miembros – que, además, fueron evaluados ante una comisión parlamentaria (art. 40.2 LTBGCat) –, por lo que queremos simplemente llamar la atención acerca de que inicialmente la designación de los miembros de la CGDA fue duramente criticada por algún sector profesional. Se argumentaba que, a pesar de que el artículo 40.1 de la LTBGCat diseña un órgano colegiado de carácter técnico y plural, en la práctica se había primado claramente su vertiente jurídica, olvidando que la transparencia administrativa exige también especialistas en materia de gestión documental y archivo.

En este punto, y sin negar que la CGDA es un órgano con unas funciones de carácter eminentemente jurídico, es cierto que podríamos compartir parte de este razonamiento. Y es que los primeros meses de actuación de la CGDA ha puesto de relieve que no sólo debe pronunciarse sobre la regulación normativa y los límites del derecho de acceso a la información pública sino también sobre cuestiones materiales de dicho acceso, más relacionadas con la gestión y conservación documental – tales como, por ejemplo, las consecuencias derivadas de la pérdida o destrucción de la información por parte de la Administración o el papel que corresponde a la tablas de evaluación documental en el marco legal de la transparencia<sup>8</sup> –.

### **2.2.- Los medios humanos y materiales de que dispone la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública.**

En segundo lugar, como decíamos, debemos referirnos también a sus recursos humanos y materiales pues, en buena medida, el cumplimiento de las funciones de garantía de la CGDA depende de los medios de que disponga. En este sentido, a pesar de que el artículo 41.2 de la LTBGCat impone al Gobierno de la Generalitat la necesidad de dotar a la Comisión de Garantía de los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de sus funciones, respetando siempre su independencia, creemos que actualmente el cumplimiento de dicha obligación sería insuficiente.

---

<sup>7</sup> La Moción del Parlamento de Cataluña núm. 179/X, de 5 de febrero, sobre las acciones para desplegar la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia acceso a la información pública y buen gobierno, acordó que la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública estuviera formada inicialmente por cinco miembros, cuya designación se concretó mediante el Decreto 112/2015, de 11 de junio.

<sup>8</sup> Sobre estas cuestiones pueden verse, por ejemplo, la Resolución 28/2015, de 12 de febrero o la Resolución 23/2015, de 11 de febrero.

Si acudimos a la ya citada Memoria de Actividades 2015 publicada por la propia Comisión de Garantía podremos comprobar como hasta ahora la provisión de personal para dicho órgano se ha limitado a dos plazas de soporte administrativo y una secretaria técnica. Así, si tenemos en cuenta el volumen de actividad de la CGDA – al que seguidamente nos referiremos – y la brevedad de los plazos en que dicho órgano debe emitir sus resoluciones – según el artículo 42.9 de la LTBGCat, el plazo máximo de que se dispone para resolver y notificar sus resoluciones es de dos meses – no parecería que dicha provisión sea la más adecuada.

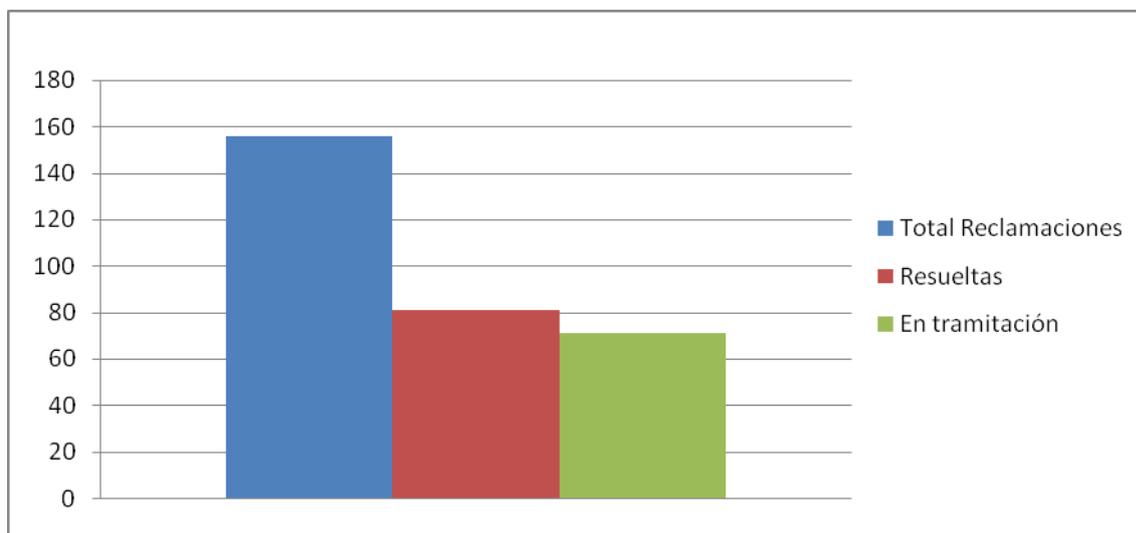
En este punto, además, hay que tener presente que la CGDA carece de un presupuesto propio. Por lo que los gastos de personal y los generados por cualquier otro concepto deben de ser autorizados previamente por el Departamento autonómico al que se adscribe. Como fácilmente puede intuirse, ello supone también un elemento que puede afectar negativamente a la autonomía de funcionamiento de la CGDA.

### 3. La actuación de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública.

Una vez hemos hecho referencia a la posición institucional de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública podemos pasar a analizar cuál ha sido su actuación a lo largo de este primer año de vigencia. A tal efecto, debemos recordar que, como ya sabemos, la CGDA tiene como función principal la de velar por el cumplimiento y las garantías del derecho de acceso a la información pública previsto en el Título III de la LTBGCat, resolviendo las reclamaciones que se formulen ante las resoluciones expresas o presuntas en esta materia (art. 39.1 LTBGCat).

En este sentido, podemos afirmar que la actuación de la CGDA durante este primer año ha sido notable. Y es que, como puede apreciarse en la Tabla 1, hasta el mes de julio de 2016 se habían recibido 156 reclamaciones, 81 de las cuales (un poco más del 55%) habían sido ya resueltas (quedando aún 75 solicitudes en tramitación).

Tabla 1.



Fuente: elaboración propia.

Aunque es cierto que las cifras totales no son muy elevadas, si tenemos en cuenta que se trata de un órgano creado *ex novo*, constituido formalmente en el mes de junio de 2015, y que, como cualquier organización, requiere de un plazo razonable para operar a pleno rendimiento, creemos que la actividad resolutoria de la CGDA puede valorarse positivamente. Más si, como se ha afirmado en muchas ocasiones, en España no existe una verdadera cultura de la transparencia.

Por otro lado, el hecho que el recurso a la Comisión de Garantía tenga carácter meramente voluntario – por lo que el interesado puede optar, en su caso, por acudir a la CGDA, recurrir directamente a la jurisdicción contencioso administrativa e incluso interponer un recurso potestativo de reposición ante el órgano que ha dictado la resolución<sup>9</sup> – puede haber influido también en la utilización de este mecanismo de tutela por parte de los ciudadanos.

Por lo que se refiere al resultado final del procedimiento de reclamación, podemos señalar que de las 81 resoluciones dictadas hasta la fecha, 12 – es decir el 14% del total – han sido inadmitidas por la CGDA. En estos supuestos, los motivos de inadmisión son bastante variados, habiéndose aducido, por ejemplo, la falta de solicitud previa de información a la administración correspondiente, el hecho de presentarse la reclamación ante la CGDA antes de agotarse el plazo de 30 días de que dispone la Administración para suministrar la información al interesado (art. 36.1 LTBGCat) o también por tratarse de solicitudes de información presentadas antes de la entrada en vigor de la LTBGCat<sup>10</sup>.

Igualmente, la CGDA se ha pronunciado en diferentes ocasiones sobre el motivo de inadmisión de las solicitudes de información basado en la necesidad de reelaborarla o de una elaboración compleja [art. 29.1 b) LTBGCat]. En estos supuestos, y partiéndose de una interpretación restrictiva, se plantean toda una serie de supuestos que pueden ser indicios de una tarea compleja de elaboración o reelaboración de la información, exigiéndose que, en el caso concreto, realmente estos tengan una intensidad suficiente<sup>11</sup>.

Por lo que se refiere al sentido de las restantes solicitudes – como puede verse en la Tabla 2 –debemos destacar que la gran mayoría de las resoluciones de la CGDA (68, lo que representa el 98%) han sido estimatorias (ya sea total o parcialmente). Y solamente en 1 caso se ha desestimado totalmente la solicitud de acceso a la información<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> En este punto debemos recordar que, a diferencia de lo que sucede en la legislación básica estatal, el artículo 23 de la LTBGCat no ha previsto el efecto sustitutivo de los recursos administrativos de la reclamación ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública.

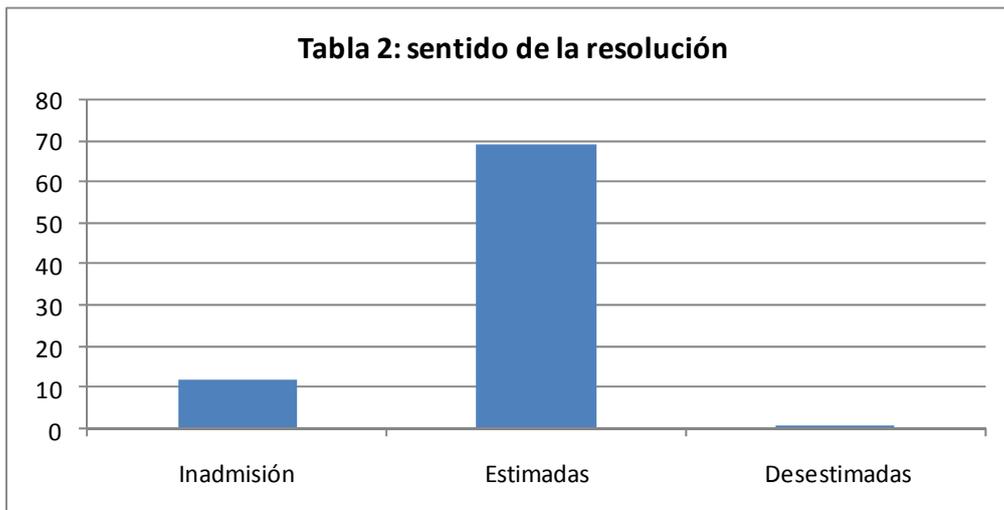
<sup>10</sup> Como muestra de todos estas circunstancias sirvan, por ejemplo, la Resolución 5/2016, de 28 de enero, la Resolución 62/2016, de 22 de junio o la Resolución 7/2015, de 16 de octubre.

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, la Resolución 36/2015, de 11 de febrero. En ésta, la Administración Pública había alegado la dificultad de facilitar la información solicitada por el hecho que ésta correspondía a diferentes convocatorias de procesos selectivos, que se habían llevado a cabo en diferentes momentos temporales y con procedimientos de publicidad también distintos; añadiéndose, además, que la información solicitada no formaba parte de los respectivos expedientes. Requiriéndose, por lo tanto, una tarea compleja de búsqueda o reelaboración que no podía ser asumida por los servicios administrativos.

<sup>12</sup> En concreto, se trata de la Resolución 8/2016, de 17 de marzo, en el que se solicitaba acceder a la información de la Confederación de Comercio de Cataluña que, como entidad privada, solamente está sujeta parcialmente a la LTBGCat.

Aun así, debemos indicar que, con posterioridad a la fecha de cierre de este trabajo – 1 julio de 2016 – la Comisión de Garantía ha dictado otras resoluciones de desestimación total de las solicitudes presentadas (por ejemplo, la Resolución 101/2016, de 28 de julio).

Tabla 2



Fuente: elaboración propia.

Este altísimo porcentaje de resoluciones estimatorias vendría a confirmarnos la escasa predisposición de la Administración Pública a facilitar el acceso a la información requerida por los ciudadanos y, con ello, la justificación de la existencia de una autoridad independiente que se ocupe de velar por el cumplimiento de las obligaciones que las diferentes leyes de transparencia imponen a las entidades públicas.

Al margen de estos datos estadísticos generales que, por su escaso margen temporal, no pueden llevarnos a ninguna conclusión definitiva, nuestro análisis de la actuación de la CGDA podrá continuar examinando tres aspectos concretos: en primer lugar, el ámbito en que se han producido dichas reclamaciones; en segundo lugar, el procedimiento de reclamación y, por último, la ejecución de las resoluciones de la CGDA.

En todo caso, antes de avanzar, queremos añadir que, al margen de la actividad resolutoria en materia de acceso a la información pública que tiene asignada, la CGDA ha desarrollado otras funciones que relevantes. Y es que no sólo ha publicado y presentado al Parlamento catalán, tal y como prevé el artículo 44.2 LTBGCat, la memoria de sus actividades, sino que ha intervenido activamente en la tramitación de determinados proyectos normativos. Buena muestra de ello es el Informe 1/2016, de 28 de enero, sobre el Proyecto de Orden CLT/XX/2016 por la que se aprueban, se modifican y se derogan las tablas de evaluación y acceso documental.

De un modo similar, las administraciones y entes públicos de Cataluña pueden formular consultas generales a la CGDA sobre la aplicación de la normativa en materia de acceso a la información pública. La respuesta a dichas consultas, que adoptan la forma de dictamen (hasta la fecha 4 en total), se han referido a la accesibilidad de determinados documentos, el concepto de tercero afectado a los efectos de la aplicación del artículo 31 LTBGCat o la posición que ocupan los prestadores de servicios en el procedimiento de acceso a la información que obra en su poder.

### 1.- Ámbito de la reclamación

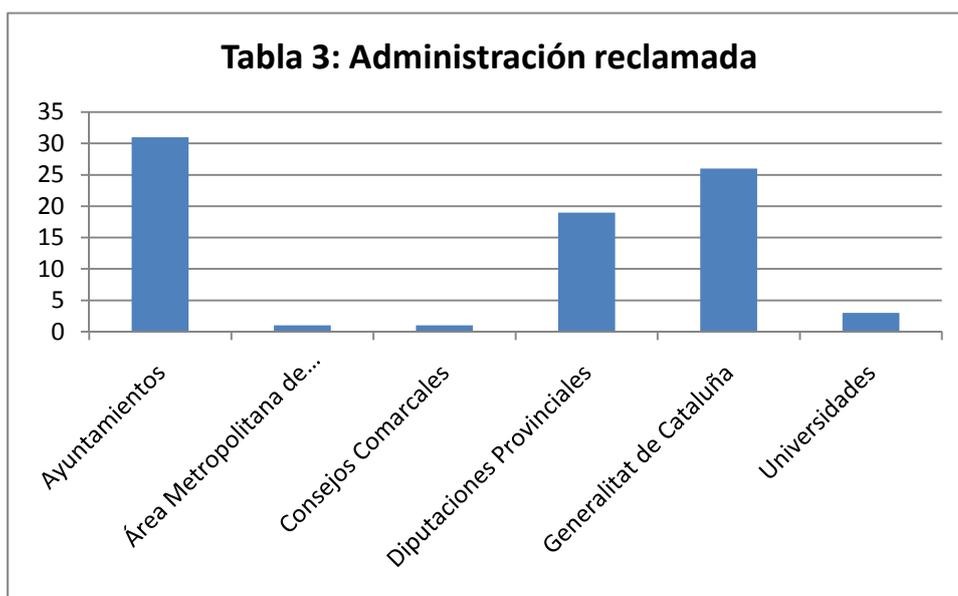
Por lo que se refiere al ámbito de actuación de la Comisión de Garantía, no podemos perder de vista que éste se sitúa única y exclusivamente en el derecho de acceso a la información pública previsto en el Título III de la LTBGCat. Por lo que quedan fuera de su ámbito material de actuación otras cuestiones reguladas en la Ley, como podría ser el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.

En estos supuestos, como ya hemos apuntado, junto con los recursos administrativos ordinarios que, en su caso, pudieran interponerse contra los actos u omisiones de las diferentes entidades públicas que vulnerasen los derechos reconocidos por la Ley, el artículo 75 LTBGCat impone al *Síndic de Greuges*, la Sindicatura de Cuentas y la Oficina Antifraude de Cataluña la función de velar por el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley, de acuerdo con las funciones que tienen atribuidas<sup>13</sup>.

A partir de aquí, el artículo 39.1 de la LTBGCat nos indica que son susceptibles de reclamación voluntaria ante la CGDA todas las resoluciones, expresas o presuntas, en materia de acceso a la información pública dictadas por los sujetos a los que se refiere el artículo 3.1 de la LTBGCat.

Pues bien, una vez transcurrido un año desde su puesta en marcha podemos preguntarnos ¿frente a qué entidades públicas se han dirigido principalmente las reclamaciones formuladas ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública? La respuesta – como gráficamente puede observarse en el Tabla 3 – resulta clara. La gran mayoría de las reclamaciones tienen que ver con solicitudes de acceso a la información de titularidad local, especialmente municipal y, en menor medida, provincial; seguida de reclamaciones dirigidas a los diferentes departamentos, órganos y entidades de la Generalitat de Cataluña.

**Tabla 3**



Fuente: elaboración propia.

Por lo que se refiere al ámbito de reclamación nos gustaría simplemente destacar dos aspectos. En primer lugar, el hecho de que, con ocasión de diferentes reclamaciones planteadas en el ámbito local, la CGDA se ha

<sup>13</sup> Cabe mencionar también que, por lo que se refiere a la Generalitat de Cataluña, el Decreto 169/2014, de 23 de febrero, crea la Comisión Interdepartamental de Transparencia y Acceso a la Información Pública que, entre otras funciones, se ocupa de aprobar las estrategias para garantizar el cumplimiento de la normativa de transparencia y acceso a la información pública por parte de los diferentes departamentos de la Administración de la Generalitat. Igualmente, el Decreto 19/2015, de 24 de febrero, crea el Comisionado para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública, adscrito al Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, al que se asigna, entre otras, la función de implementar y desarrollar las estrategias para garantizar el cumplimiento de la normativa de transparencia y acceso a la información pública por parte de la Generalitat, y llevar a cabo las actuaciones necesarias para garantizar las obligaciones de publicidad activa, la eficacia del derecho de acceso y la rendición de cuentas.

pronunciado sobre un tema que resultan especialmente controvertidos: la compatibilidad entre el régimen de acceso a la información pública y los regímenes específicos previstos en otras normas, como, por ejemplo, el régimen de acceso de los miembros de las corporaciones locales recogido en el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local<sup>14</sup>.

En este sentido, la CGDA ha venido a señalar que, teniendo en cuenta el carácter supletorio de la Ley (ex Disposición adicional primera LTBGCat), los cargos electos locales pueden acudir directamente a dicho órgano de garantía en el caso de que se les deniegue el acceso a la información pública que soliciten en su respectiva corporación con arreglo a la LBRL<sup>15</sup>.

Igualmente, otro tema que creemos puede ser de interés es el relativo a la extensión subjetiva del ámbito de reclamación de la CGDA. Así, aunque de los artículos 73 y 74 de la LTBGCat pudiera entenderse, implícitamente, que solamente pueden interponerse reclamaciones ante la CGDA frente a resoluciones de las universidades públicas, las corporaciones de derecho público y las administraciones independientes catalana que, previamente, hayan decidido suscribir un convenio con dicho órgano de control, la Comisión se ha mostrado contraria a dicha interpretación, considerando que ello restringiría indebidamente las garantías del derecho de acceso previstas en la LTBGCat. De ahí que, como indicábamos, se hayan mostrado competentes para conocer reclamaciones frente, por ejemplo, la Universidad de Barcelona, aunque no haya suscrito ningún convenio a tal efecto<sup>16</sup>.

## 2.- Procedimiento de reclamación

Por lo que se refiere al procedimiento de reclamación, nos centraremos en otra de las principales novedades que introdujo la LTBGCat en lo que al régimen de tutela del derecho de acceso a la información pública se refiere. Y es que el artículo 42.2 de la Ley nos dice que las reclamaciones se podrán tramitar por medio de un procedimiento de mediación o de un procedimiento ordinario con resolución. Por lo tanto, la LTBGCat abre la posibilidad a que los ciudadanos o la Administración opten por resolver la reclamación a través de un procedimiento de mediación. Opción que, en caso de que sea aceptada por las partes afectadas, resulta obligatoria para la Administración la cual, tal y como prevé el artículo 42.4 LTBGCat, no podrá oponerse a la aplicación de este procedimiento.

Como hemos destacado en otras ocasiones, la mediación constituye una novedad importante en el ámbito administrativo y hay que enmarcarla en la voluntad de buscar mecanismos alternativos de resolución de las controversias. En este sentido, la mediación destaca por su capacidad para buscar soluciones prácticas, efectivas y menos costosas, ya que, como es conocido, consistirá en la intervención de un profesional neutral – en nuestro caso, la Comisión de Garantía – que no impone su decisión – a diferencia de lo que sucede con los procedimientos de arbitraje – sino que facilita el acercamiento y la resolución del conflicto por las propias partes (Vilalta Reixach 2015, p. 246-247).

En este contexto, observamos que cerca de un 24% de las resoluciones dictadas por la Comisión (20 en total) se han tramitado mediante un proceso de mediación. En este sentido, aunque obviamente la mediación no

---

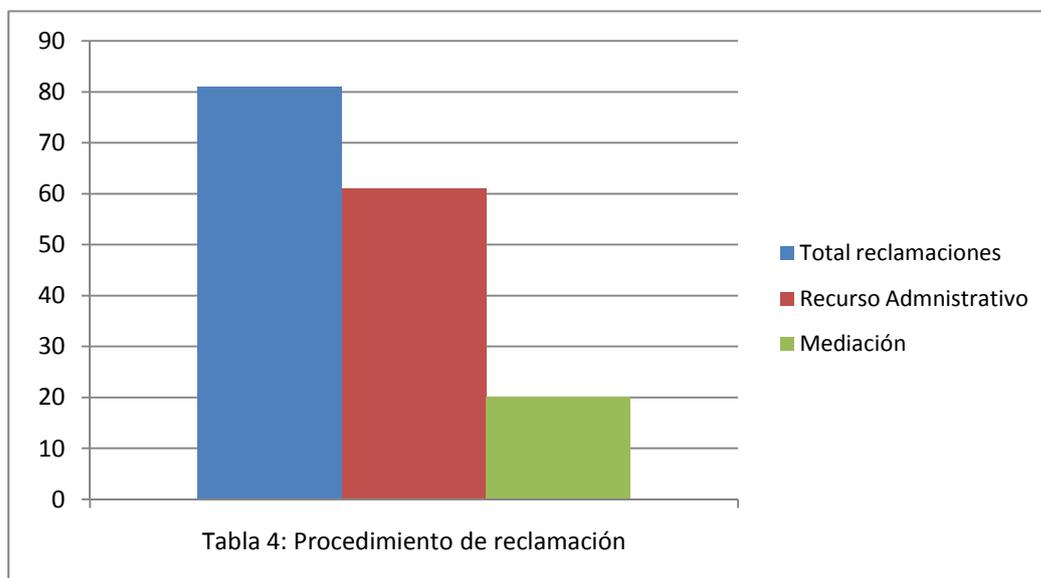
<sup>14</sup>Sobre esta problemática puede verse, por ejemplo, CASADO CASADO, Lucía: "La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: ¿Una vía de impugnación aplicable al acceso a la información ambiental?", en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 52, junio 2016, p. 22-42 o RAMS RAMOS, Leonor: "El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública", en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41, febrero 2016.

<sup>15</sup>Véanse, por ejemplo, la Resolución 54/2016, de 29 de junio o la Resolución 36/2016, de 7 de junio. En estos supuestos se afirma que, al margen del régimen especial de acceso que les reconozca la normativa de régimen local, no tendría sentido privar a los cargos electos locales de un mecanismo adicional de garantía del derecho de acceso previsto para cualquier ciudadano, como es la vía de la reclamación ante la CGDA.

<sup>16</sup>En este sentido, podemos citar, por ejemplo, la Resolución 31/2015, de 2 de febrero.

puede considerarse el remedio absoluto a la falta de eficacia práctica de los recursos administrativos ni tampoco permitirá superar completamente una cultura administrativa poco proclive a facilitar información, sí que puede contribuir a dificultar la denegación injustificada o la falta de contestación sistemática a las solicitudes de información (Blanes Climent, 2014).

**Tabla 4**



Fuente: elaboración propia

De hecho, en la Memoria 2015 publicada por la propia Comisión se destaca la colaboración mostrada por las diferentes entidades públicas, añadiéndose que la mediación ha demostrado ser muy eficaz para acercar las posiciones y útil para llegar a un acuerdo, especialmente cuando las partes afectadas por el acceso no son muy numerosas y la controversia no tiene un cariz esencialmente jurídico.

Por lo demás, el resto de solicitudes –ya fuera porque las partes no han aceptado el procedimiento de mediación o porque no se ha obtenido ningún acuerdo en el plazo de un mes – se han tramitado mediante un procedimiento administrativo con resolución, de acuerdo con las normas reguladoras de los recursos administrativos (art. 42.6 LTBGCat). En estos casos, la CGDA dispone de un plazo máximo de dos meses para resolver y notificar su resolución, transcurrido el cual el reclamante puede entender desestimada su solicitud (art. 42.9 LTBGCat). Sin embargo, no nos consta que, a la fecha de cierre de este trabajo, la Comisión de Garantía hubiera desestimado ninguna solicitud por silencio negativo.

Si seguimos hablando de cuestiones procedimentales, más interés puede tener quizá el hecho que la Comisión de Garantía haya venido a admitir en este ámbito la posibilidad que la Administración se allane ante dicho órgano. Lo cierto es que la LTBGCat no recoge expresamente dicha posibilidad – como tampoco lo hace la aún vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre –, no obstante la CGDA ha admitido dicha decisión. Podemos citar, por ejemplo, la Resolución 15/2015, de 17 de diciembre, en la que, partiéndose de que el allanamiento se ha admitido con naturalidad en otros ámbitos materiales – como, por ejemplo, en los recursos especiales en materia de contratación pública – se afirma

que éste tiene pleno sentido en el caso de reclamaciones alternativas a los recursos administrativos ordinarios presentadas ante órganos plenamente independientes de la entidad que ha dictado la resolución impugnada.

#### 4. Ejecución de las resoluciones de la CGDA.

Finalmente, debemos referirnos a un último aspecto, pero no por ello menos importante. Y es que, una vez la CGDA se ha pronunciado sobre la reclamación planteada, debe procederse a su ejecución. En este sentido, la LTBGCat prevé que los acuerdos alcanzados en el procedimiento de mediación o las resoluciones que se dicten deberán establecer el plazo y las condiciones para hacer efectivo el acceso a la información pública requerida. Añadiéndose que si la Administración no cumple con lo establecido, el interesado lo puede comunicar a la Comisión para que ésta requiera el cumplimiento.

En efecto, debemos tener presente que las resoluciones y acuerdos que apruebe la CGDA constituyen el acto resolutorio que expresa la voluntad de la Administración Pública y, como tal, tiene carácter vinculante y disfruta de eficacia inmediata. De ahí que, como prevé el artículo 43.3 LTBGCat la desatención de este requerimiento puede dar lugar a responsabilidad. Igualmente, el artículo 77.2 de la LTBGCat tipifica como infracción muy grave el hecho de impedir u obstaculizar deliberadamente el acceso a la información pública en el caso de resolución estimatoria.

Para valorar el grado de cumplimiento de las resoluciones dictadas por la CGDA resulta de mucha utilidad la información publicada en su página web pues dispone de un apartado específico en el que se detalla el cumplimiento de éstas. En este sentido, de la información que aparece en este apartado podemos concluir que, a día de hoy, no hay ninguna resolución que no haya sido debidamente cumplida por las administraciones públicas catalanas. De hecho, de las diferentes resoluciones dictadas por la CGDA todas han sido objeto de cumplimiento íntegro, a excepción de dos supuestos que actualmente habrían sido objeto solamente de cumplimiento parcial.

Por otro lado, la práctica de estos primeros meses de actuación también ha planteado algunos supuestos problemáticos. Un buen ejemplo, los encontramos en la Resolución 28/2015, de 2 de febrero, en la que, aun estimándose parcialmente la reclamación presentada ante la CGDA, fue materialmente imposible la entrega de la documentación pública solicitada por pérdida indebida por parte de la Administración. O también debemos destacar otros supuestos en los que, ante la dificultad por parte de la Administración de cumplir la resolución, se ha solicitado una ampliación del plazo de ejecución. Ciertamente, ésta es una circunstancia no regulada actualmente por la LTBGCat, aun así la CGDA ha interpretado coherentemente que, si el artículo 43.1 de la LTBGCat permite a la Comisión fijar el plazo de cumplimiento de sus resoluciones, también debería estar legitimada para ampliarlo si las circunstancias del caso lo requieren o lo justifican<sup>17</sup>.

En cualquier caso, por lo que se refiere a la ejecución de las resoluciones dictadas por la CGDA debemos afirmar que su capacidad para forzar o asegurar el cumplimiento por parte del resto de entidades públicas es muy débil, limitándose únicamente a requerir a la administración afectada. En este sentido, para asegurar una mayor eficacia de sus decisiones quizá habría sido preferible que, a diferencia de lo que ocurre actualmente, la

---

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, la Resolución 17/2015 (Incidente de ejecución), de 26 de enero. Más recientemente también podemos mencionar la Resolución 68/2016 (Incidente de ejecución), de 21 de julio, en el que se puso de relieve la imposibilidad de dar cumplimiento a la resolución debido a que los centros educativos que debían proporcionar los datos requeridos por el solicitante estaban cerrados durante el mes de agosto.

LTBGCat le atribuyera de forma expresa la capacidad para incoar el procedimiento sancionador en contra de este incumplimiento<sup>18</sup>.

## 5. Consideraciones finales

Una vez llegados a este punto, y con la lógica cautela derivada de un margen temporal de actuación muy limitado, podemos hacer una breve reflexión final sobre la actividad de la Comisión de Garantía del Derecho a la Información Pública catalana. En este sentido, podemos afirmar que, a pesar de las limitaciones contenidas en la propia LTBGCat y del hecho que aún no se haya aprobado el desarrollo reglamentario de su régimen de organización y funcionamiento, la CGDA se nos presenta como un medio bastante eficaz de resolución de controversias en lo que se refiere el acceso a la información pública.

En efecto, los datos estadísticos de su actuación nos han permitido comprobar cómo la CGDA ha desarrollado no sólo una notable labor resolutoria a lo largo de estos primeros meses de vigencia sino también que ésta puede juzgarse positivamente. El hecho que el mayor número de resoluciones dictadas hayan sido estimatorias de las reclamaciones de los particulares nos demuestra que, frente el automatismo confirmatorio tradicional de los recursos administrativos, dicho órgano ha actuado como un verdadero instrumento de control de la legalidad de la actuación de la Administración Pública. Al mismo tiempo, el hecho que, como apuntábamos anteriormente y salvo alguna excepción muy residual, todas sus resoluciones hayan sido voluntariamente ejecutadas por las diferentes administraciones públicas afectadas demuestra también – siquiera tendencialmente – la eficacia de su actuación y la posibilidad de configurarse como un mecanismo ágil de garantía del derecho de acceso a la información pública.

En todo caso, es evidente que tendremos que esperar aún algún tiempo más para poder valorar adecuadamente la labor de la CGDA. En este sentido, para dicha valoración resultará determinante el desarrollo reglamentario de la LTBGCat y de las previsiones que introduzca el reglamento de organización y funcionamiento de la propia CGDA. Igualmente, es preciso insistir en la necesidad que se siga dotando a la Comisión de los recursos humanos y materiales pertinentes no sólo para asegurar su independencia y autonomía, sino también el correcto desarrollo de su actividad. En caso contrario, su puesta en marcha podría quedar seriamente afectada y, de este modo, también el papel que la CGDA puede jugar como garante del Derecho de acceso a la información pública. ❌

---

<sup>18</sup> Debemos recordar que el artículo 86 de la LTBGCat identifica cuáles son los órganos competentes para instar la incoación del procedimiento sancionador. Así, esta competencia solamente se reconoce a los máximos órganos de gobierno de cada una de las diferentes entidades públicas, ya sea el Gobierno de la Generalitat (en el caso de procedimientos instados contra miembros del gobierno, del secretario o del portavoz del Gobierno o de los secretarios generales), del titular del departamento competente en materia de Administración Pública (para el resto de altos cargos de la Generalitat); el alcalde o el pleno (en el caso de los altos cargos al servicio de la Administración Local) o el rector (en el caso de las universidades públicas).

Igualmente, debemos señalar que el artículo 87 de la LTBGCat prevé la posibilidad que el *Síndic de Greuges*, la Sindicatura de Cuentas o el Director de la Oficina Antifraude de Cataluña puedan instar a los órganos competentes la incoación del procedimiento sancionador. Sin embargo, queda al margen de dicha posibilidad la CGDA.

## Referencias

- Bermejo Latre, J.L. y Castel Gayán, S. (Eds.) 2013. *Transparencia, participación ciudadana y Administración Pública en el Siglo XXI*, Zaragoza: Revista Aragonesa de Administración Pública.
- Blanes Climent, M.A., 2014. *La transparencia informativa de las Administraciones públicas*. Navarra: Thomson Reuters – Aranzadi.
- Capdevila Ponce, G. y Solernou Viñolas, À., 2015: "El sistema de garantías previsto en la Llei de transparència, accés a la informació i bon govern", en *Activitat Parlamentària*, núm. 28, p. 86-97.
- Cerrillo Martínez, A. y Ponce Solé, J. (Coord.) 2015. *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: EAPC – Editorial UOC.
- Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J.M., 2014. *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Navarra: Thomson Reuters – Aranzadi.
- Guichot, E., 2014. *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos – Instituto García Oviedo.
- Jiménez Asensio, R., 2015. *Sistema institucional de Garantías de la Transparència: el model català*. Recuperado el 22 de junio de 2015, desde <https://goo.gl/JYOC7a>
- López Ramón, F. (Coord.). 2016. *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: INAP.
- Martín Delgado, I. 2016. "La reclamación ante el consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?", en López Ramón, F. (Coord.): *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: INAP, 2016, p. 291-328.
- Messeguer Yebra, J., 2014. "El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública". *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, 1-34.
- Piñar Mañas, J.L., 2014. "Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno". *Revista catalana de Dret Públic*, núm. 49, p. 1-19.
- Rams Ramos, L. 2016. "El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública". *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41.
- Sendín García, M.A., 2014. "El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno". *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, p. 1-25.
- Vilalta Reixach, M. 2015: "El sistema de garantías de la transparència i el bon govern" en Cerrillo Martínez, A. y Ponce Solé, J. (Coord.): *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: EAPC – Editorial UOC, p. 235-268.

## Sobre el autor(a)/About the autor

Marc Vilalta es de Doctor en Derecho . Há sido Profesor agregado de Derecho administrativo en La Oberta de Catalunya. Actualmente es Profesor de la Universidad de Barcelona, España.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

## La arena de internet como el nuevo poder social para influenciar en las políticas públicas y la democracia: El caso del turismo en Barcelona.

Querol Castillo, Esther

*Universitat de Girona*

 querol.ester@gmail.com

Documento recibido:

8 septiembre 2016

Aprobado para publicación:

14 febrero 2017

---

### Resumen

La organización institucional que se ha establecido en España y que es la base y rige nuestro sistema legal es la Constitución Española, la cual se aprobó en 1978, por lo que el país se encuentra sumido en una joven Democracia que está a la búsqueda del pleno y óptimo rendimiento y que lucha por conseguir la atención y el respeto de los ciudadanos jóvenes, los Millennials. El acceso a internet y el uso de las redes sociales por parte de gran parte de la sociedad, ha permitido que los actores que históricamente contaban con menos recursos sean no solo escuchados por los políticos si no que los ciudadanos se puedan agregar a su causa con un simple gesto desde su dispositivo electrónico, posibilitando la entrada de sus propuestas a la agenda política. Esta realidad está difuminando la línea entre percepción y realidad de nuestro sistema político. Barcelona, capital turística, está viviendo un claro ejemplo de cómo la arena de internet ha resultado un excelente conductor de las reivindicaciones y movilizaciones de protesta ciudadana contra el crecimiento turístico en algunos barrios de la ciudad..

### Palabras clave

Redes sociales, arena de internet, agenda política, Democracia, Millennials, Barcelona.

## Abstract

The institutional organization, that has been established in Spain and which is the basis of our legal system and governs it, is the Spanish Constitution. This was adopted in 1978, for this reason the country is steeped in a young democracy, that is seeking full and optimal performance, and it is struggling to get the attention and respect of the younger citizens, the Millennials. Internet access and the use of social networks by whole society has allowed that the actors who historically had fewer resources are not only heard by the policy makers, besides citizens can be added to their cause with a simple gesture from your electronic device, this fact is enabling the entry of their purposes to the political agenda. This reality it is blurring the line between perception and reality of our policy system. Barcelona, tourism capital, is experiencing a clear example of how the Internet arena has supposing an excellent conductor of claims and mobilizations of citizen protests against tourism growth in some neighborhoods of the city.

## Keywords

Social Networks; arena of internet; political agenda; Democracy; Millennials; Barcelona

---

### 1. Retrospectiva, estado de la cuestión

Desde las primeras elecciones municipales de Barcelona en democracia, la primavera de 1979, un total de cinco alcaldes y una alcaldesa, de diferentes partidos políticos y diferentes coaliciones, han sido testigos de la evolución de la oferta y la demanda turística y de la entrada en la agenda de los temas relacionados que los diferentes actores se las han ingeniado para hacerlos entrar en la agenda política.

Hacia el año 1980 tanto el sector primario (agrario) ocupaba a un 16,4%<sup>1</sup> de la población, el sector secundario (industrial) ocupaba a un 36,6% y el terciario (servicios) ocupaba a un 42% de la población. Nuestro país ha vivido una transformación del sector productivo, especialmente marcada por la mecanización de procesos en el sector primario, una reconversión en el secundario y una clara tendencia del sector terciario el cual ocupa actualmente aproximadamente al 70% de la población.

Retrospectivamente el turismo se vio en España como una actividad económica que ayudaba a mantener el PIB en positivo, la cual ha pasado a ser uno de los principales motores económicos en las tres últimas décadas, pero tanto su efecto multiplicador como la entrada de nuestra sociedad en el estado del bienestar ha hecho que el sector terciario, especialmente el turismo y el comercio se hicieran hueco en el día a día de la realidad política municipal.

Así mismo, el acceso a internet y el uso de las redes sociales de forma extensiva por gran parte de la sociedad, ha inclinado la balanza ya que ha permitido que tanto los actores que históricamente contaban con menos recursos, como los jóvenes a expresar sus ideas y protestar ante las situaciones por las que están en desacuerdo o aquellas que de forma colaborativa han decidido apoyar llevando a cabo sus propias campañas reivindicativas para influenciar en la toma de decisiones. Siendo tal la importancia de este nuevo medio de comunica-

---

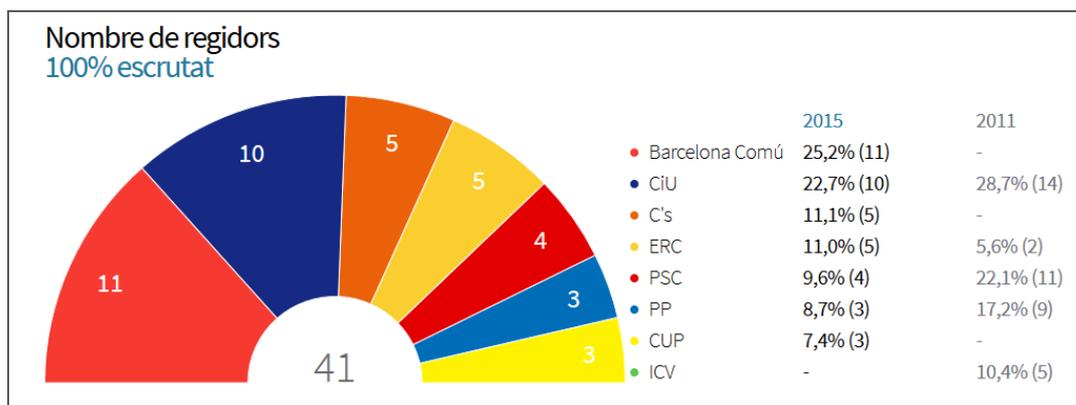
<sup>1</sup>Datos extraídos del Instituto Nacional de Estadística.

ción que todos los políticos, partidos políticos, administraciones y organizaciones lo utilizan para llegar rápidamente a la población, abaratando los costes económicos y temporales.

La pasada crisis económica, a resultas de la burbuja inmobiliaria, tuvo efectos dramáticos en la población, causando el cese de parte del tejido empresarial y en consecuencia la pérdida de millones de puestos de trabajo, que superó el total de 5 millones de personas desempleadas. Por otro lado, el hecho que muchas de las familias afectadas no pudieran pagar sus hipotecas, provocó miles de desahucios y situación de desamparo al tener que cargar con la deuda que resultaba del diferencial entre la hipoteca pedida y la devaluación de su vivienda. Familias que ostentaban una clase media fueron expulsadas de forma repentina a formar parte de la clase pobre. A tener en cuenta, que durante meses la posición de no aceptación por parte del gobierno fue aumentando y empeorando la situación económica en nuestro país, creando un alto grado de incertidumbre al respecto de nuestro futuro y disparando la prima de riesgo que en dos años pasó de 160 a 500 puntos. Una vez, se superó esta etapa, una de las primeras acciones del gobierno fue el rescate de los bancos, los cuales no tuvieron reparo en dejar al ciudadano a su suerte, sin posibilidad de obtener crédito ni de negociar sus deudas. En este contexto fuimos testimonios de la reorganización social, con protestas que inundaban las redes sociales se proyectaron en las calles, dando nombre al 15M.

A partir de ese momento se reorganizaron por temáticas, una de ellas fue la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), este grupo fomentó el movimiento vecinal, el cual proyectó de forma visible, a través de sus acciones que se reflejaron en todos los medios de comunicación y redes sociales, sus preocupaciones sobre el incremento del turismo de bajo nivel en ciertos barrios de Barcelona, y denunciaba cómo este turismo estaba desalojando a los vecinos de sus barrios de origen, ya que los propietarios de los apartamentos encuentran más margen de beneficio en alquilarlos a turista. Así mismo, muchos de los propietarios no dieron de alta en los listados de la administración sus propiedades, ni declaraban los ingresos convirtiéndose la actividad económica en la proliferación de los apartamentos turísticos ilegales.

Estas protestas se basaban en la oferta y la demanda, los turistas estaban dispuestos a pagar por unos días lo que se cobraba a los vecinos por un mes de alquiler, este hecho hizo que el valor de los pisos se disparara haciendo que los hijos de los barrios más solicitados tuvieran que buscar vivienda en otros menos populares, también se produjo un aumento desmesurado de los alquileres, que hicieron que aquellos vecinos con alquileres antiguos, así como los que intentaban quedarse en el barrio no pudieran pagar las elevadas mensualidades. Así mismo, la falta de regulación en materia de capacidad de carga y la falta de aplicación de la ordenanza de civismo ha producido un efecto de rechazo contra los turistas por parte de aquellos vecinos que han conseguido quedarse en estas zonas de la ciudad. Estos elementos propiciaron que, la que encabezó durante años la PAH, Ada Colau liderara un nuevo partido político "Barcelona Comú" y se presentara a las elecciones municipales de 2015 con un programa que defendía los valores reivindicativos de las asociaciones de vecinos, el propósito era devolver Barcelona a sus ciudadanos. Esta candidatura fue la más votada, erigiéndose Ada Colau la primera alcaldesa de Barcelona.

**Ilustración 1: Resultados elecciones municipales Barcelona 2015**

(Fuente: Ajuntament de Barcelona)

## 2. Conformación de la agenda política

Gran parte de la ciudadanía se preguntaron, porqué motivo el gobierno no hacía nada al respecto, y empezaron a hacer visibles sus protestas. Para que aquellos que gobiernan tomen decisiones específicas o legislen respecto a un problema considerado público, de forma previa este se ha debido considerar como tal, así el problema establece el punto de partida de las políticas públicas que lleve a cabo un ejecutivo.

Según el método heurístico<sup>2</sup> el primer paso del ciclo de formación de las políticas públicas es la formación de la agenda, aquí entra en juego la política, la lucha entre los diferentes actores para priorizar sus intereses sobre otros y conseguir que se convierta en un problema público y entre en la agenda, por este motivo la conformación de la agenda reviste de tanta importancia.

Así mismo, encontraremos a actores que intentarán que ciertos intereses se incluyan, ya otros actores que luchen por su exclusión para que el problema no llegue a conformar parte de la agenda. Los gobernantes priorizaran la entrada a la agenda dependiendo de sus propios valores y el interés público que se haya suscitado en torno a una temática.

Hasta hace una década los actores, que ejercían presión para que uno u otro tema pudiera entrar en la agenda política, debían poseer grandes recursos tanto personales como económicos, así mismo solían influenciar en los medios de comunicación tradicionales (prensa, televisión, radio) para conseguir ejercer presión sobre los dirigentes. De esta manera tan solo las grandes corporaciones, las personas con más influencia, las cúpulas de los partidos políticos podían llevar a cabo dicha presión para que lo que ellos consideraban un problema se le pudiera encontrar una solución. Delante de este despliegue de poder, a no ser que el partido que estuviera en el gobierno hubiera citado y propuesto alguna acción al respecto en su programa electoral, el ciudadano medio no tenía voz ni voto en los problemas que acababan formando parte de la agenda, quedando en la mayor parte de los casos totalmente ajeno a ellos.

<sup>2</sup>En el método heurístico se pueden definir diferentes fases: formación de la agenda, proceso de debate y análisis, legislación o planificación de acciones, implementación y evaluación.

Si extrapolamos lo explicado al sector turístico el perfil de los actores que hemos encontrado tradicionalmente, y que lucha por sus propios intereses, corresponde a hoteleros influyentes, grandes cadenas de restauración y hotelería, los gremios empresariales y los sindicatos mayoritarios, entre otros...

En la actualidad, en la arena de internet, el juego de fuerzas ha cambiado, el ciudadano de Barcelona no es un mero espectador, además se ha organizado y colabora para alzar su voz y reclamar sus derechos y su ciudad, su principal aliado: La arena de internet.

### 3. La arena de internet

Los cambios sociales que se han venido produciendo los últimos años, así como la adopción masiva de la evolución tecnológica, ha tenido connotaciones sobre las políticas públicas que pueden escapar a la percepción.

Hace algunos años que los actores disponen del contacto directo con sus representantes, o con aquellos que llevan a cabo políticas públicas con las que no se sienten representados, han encontrado esta funcionalidad en las TIC dado que tan solo se cuenta con ellos de forma cuatrienal, así que prescinden de intermediarios y piden mediante este soporte de comunicación lo que creen que es justo o merecen. También, la cooperación entre las diferentes organizaciones ha conseguido agrupar a multitud de individuos y situarse en primera línea como grupo de presión, saltando en ocasiones a conformarse como partidos políticos, esto se ha producido por el uso extensivo de los dispositivos electrónicos y el escaso presupuesto económico necesario para llegar rápidamente al público objetivo. Los medios tradicionales, habitualmente controlados por ciertos actores, han visto como de forma exponencial han ido perdiendo peso en la influencia de sus lectores.

**Ilustración 2: Radiografía de las Redes Sociales en España**



(Fuente: Expansión)

En los últimos años hemos sido testimonios de las protestas de la ciudadanía de Barcelona en materia de turismo, los cuales se han manifestado en las calles, agrupados y organizados desde las asociaciones de vecinos.

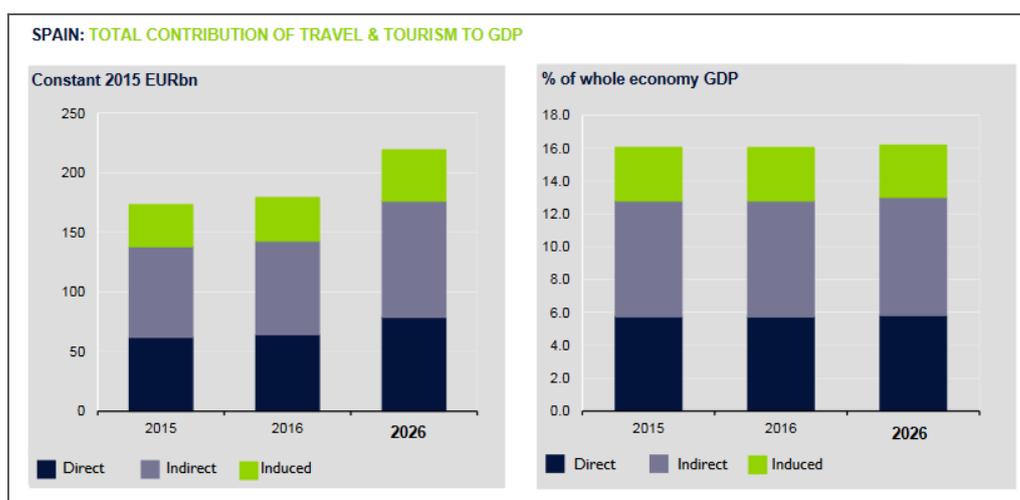
También a nivel personal han dejado su huella en las redes sociales, sus principales quejas son: que advierten que el turismo mata a los barrios, que se sienten expulsados de ellos, que el turismo hace que se disparen los alquileres y el precio del metro cuadrado, que el modelo de turismo no es sostenible, que se ha superado la capacidad de carga en algunos barrios, que los turistas en su mayoría son del tipo de borrachera o low-cost, que el turista es maleducado, que el turista no respeta a los autóctonos, que el turista es incívico, que los vecinos no pueden dormir por las noches, que el turismo aumenta el nivel de polución, que el turismo genera empleo precario, que los ciudadanos no pueden disfrutar del patrimonio cultural de la ciudad, que los impuestos que se pagan son más elevados respecto a otras ciudades para poder sustentar los equipos de limpieza y de seguridad necesarios para asumir la carga turística, que Barcelona ha perdido su encanto, que existe una flagrante falta de control por parte de las fuerzas del orden, que cuando se trata de turistas no se hace cumplir la ordenanza de turismo, que proliferan los apartamentos turísticos ilegales, que si alguien decide alquilar a turistas la comunidad sale perjudicada.<sup>3</sup>

Una vez que la ciudadanía ha llamado la atención de los partidos políticos, estos deben analizar sobre sus propios valores y voluntad, así como plantearse la posibilidad de establecer un debate con el mayor número de actores posible para poder emprender las políticas públicas en materia de turismo necesarias, no tanto para solucionar las connotaciones negativas del sector turístico, sino para mejorar la calidad de vida y la percepción sobre este sector por parte de la ciudadanía.

#### 4. Políticas públicas turísticas

La Economía turística ha adquirido una importancia crucial en la economía nacional, según el informe que elabora anualmente el Consejo Mundial de Viajes y Turismo(WTTC) durante el 2015 el turismo aportó 62.100 millones de euros a la economía española, así mismo se estima que generó 937.000 empleos directos. Teniendo en cuenta el efecto multiplicador propio del sector y las aportaciones indirectas que se le vinculan las cifras que se alcanzan son del 16% del PIB, con una previsión de un incremento del 2% anual para la próxima década.

*Ilustración 3 Contribución total del turismo a la economía de España*



(Fuente: WWTC)

<sup>3</sup>Monitorización de diferentes redes sociales desde 2013 a 2015 (principalmente Twitter y Facebook).

Durante años los dirigentes políticos realizaban sus planes de desarrollo turístico, buscando la eficiencia y la continuidad de la tendencia al alza del sector, aquellos actores que tenían acceso a ellos podían influenciar y luchar por sus intereses.

Peseal peso que supone en la economía este sector, las protestas ciudadanas han conseguido situarse en primera línea del debate público. Los partidos políticos que las escuchan ofrecen soluciones y propuestas en sus programas electorales, este hecho ha ayudado a crear debate sobre el modelo turístico a alcanzar. Si observamos el panorama político local en la ciudad de Barcelona el partido que resultó más votado en las últimas elecciones municipales y que pudo formar gobierno fue Barcelona Comú, su candidata a la alcaldía, Ada Colau, fue durante años un referente en las reivindicaciones en materia de vivienda, luchó por la posibilidad de poder acogerse a una dación sin penalización y fue la portavoz de las asociaciones de vecinos que denunciaban el turismo de masas y los pisos turísticos ilegales.

**Ilustración 4: Análisis datos programas electorales municipales Barcelona 2015**

Partido político	Nº de páginas	Nº palabras programa	Nº palabras familia Turismo	% de votos	Nº regidores conseguidos
Barcelona Comú	116	52.405	51	25,2	11
Convergència i Unió	8	2.611	2	22,7	10
Ciutadans	24	15.941	39	11,1	5
Esquerra Republicana Catalunya	190	126.905	133	11	5
Partit Socialista Catalunya	97	48.293	113	9,6	4
Partit Popular Catalunya	nd	nd	nd <sup>4</sup>	8,7	3
Candidatura Unitat Popular	342	126.110	191	7,4	3

(Fuente: Elaboración propia)

La mayoría de partidos se adaptaron a la demanda ciudadana e incluyeron, en sus programas de las elecciones municipales de 2015, propuestas para paliar los efectos negativos del turismo, así como para que la ciudadanía se beneficiara de la riqueza que el sector aporta.

En el caso del Ayuntamiento de Barcelona, el partido Barcelona Comú, ha apostado por abrir la participación en la redacción del Programa de Actuación Municipal (PAM) 2016-19, mediante mesas de participación en los diferentes barrios y una fuerte campaña en las redes sociales durante un período determinado, principalmente mediante Twitter, donde la ciudadanía podía aportar sus propuestas al programa, las cuales fueron evaluadas por un comité técnico para evaluar su posible incorporación.

<sup>4</sup> PPC no dispone del programa electoral en su web y no lo ha facilitado.

### Ilustración 5 Presentación en Twitter de los resultados de la participación al PAM



(Fuente: Ajuntament de Barcelona)

Como resultado del proceso participativo se obtuvieron un total de 10.860 propuestas, de las cuales se aceptaron 7.284 las cuales se agruparon en 1.467 actuaciones<sup>5</sup>.

La innovación política y democrática se puede llevar a cabo en la arena de internet, para así poder llegar a más personas y que estas puedan participar de las decisiones que atañen al futuro de su ciudad o país. Así mismo, si procedemos a utilizar las herramientas TIC, se conseguirá una mayor implicación por parte de la Generación X y la Generación Y, o aquellos llamados Millennials, los cuales no se sienten identificados con el sistema.

## 5. Millennials, La Generación Y y El caso de los Millennials en España

Existen diferentes opiniones y teorías que delimitan a la generación de Millennials, en general la mayoría de los autores estiman el origen de ésta entre el año 1976 y 1980 hasta los nacidos entre 1995 y el año 2000. Algunos los denominan la Generación Y, situándola entre los nacidos en el Baby Boom y aquellos que nacieron anteriormente a los atentados del 11 de septiembre de 2001. Los antropólogos consideran que las generaciones se delimitan cada 15 a 20 años, quedando por cerrar y analizar la Generación Z. Así mismo, toda Europa ha sufrido de forma paulatina un envejecimiento de la sociedad debido al estado del bienestar y a la baja natalidad producida por dicha generación.

La generación de los Millennials en España, como en otros hechos históricos tiene sus propias particularidades, existiendo la posibilidad que ésta se haya retrasado, englobando en la Generación X aquellos nacidos desde 1978, los cuales fueron los primeros que iniciaron sus estudios en la EGB (Enseñanza General Básica) en Democracia, hasta los nacidos en 1984 que fueron los últimos en cursar 8º de EGB. Este hecho retrasaría a la Generación Y o Millennials a aquellos nacidos a partir de 1985, los cuales fueron los que iniciaron la ESO (Enseñanza Secundaria Obligatoria), y comprendería hasta aquellos nacidos antes de la crisis económica resultante de la burbuja inmobiliaria de 2008.

<sup>5</sup> En la web <https://decidim.barcelona/> se encuentra toda la información, fases y proyección del proceso.

Esta generación, de forma generalizada, es y será conocida por atesorar títulos universitarios, por el uso habitual de dispositivos electrónicos y su conocimiento de las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación). Es una generación que viene retrasando sus etapas vitales, alargando la adolescencia y que se encuentra sumida en cierto síndrome de Peter Pan, escudados por el abaratamiento de los despidos y los salarios inferiores a 1.000€. Estos jóvenes perdieron la humildad y el gen del esfuerzo siendo metódicamente justificados, por unos padres protectores y orgullosos de ver que sus hijos conseguían titulaciones y tenían posibilidades laborales futuras. Los Millennials son los principales afectados por la crisis económica resultante de la burbuja inmobiliaria, ya que sin haber tenido que luchar por su adquisición han tenido que renunciar tanto a los lujos de una época en la que sus padres disfrutaban de una buena posición económica, como a los servicios que las diferentes administraciones, en especial la local (que durante años tuvo grandes presupuestos resultantes de las licencias de construcción), que tras la aceptación de la crisis en la que se vio sumida el país se vieron forzadas a aplicar sendos recortes presupuestarios.

Así mismo, estos jóvenes, no formaban parte de los ciudadanos que votaron la Constitución Española de 1978, la primera redactada en nuestro país y consensuada por la mayoría de los partidos políticos entonces existentes, la cual es la que rige el actual sistema democrático. Han aparecido nuevos partidos políticos, la situación del país se ha ido transformando así como las necesidades de una sociedad, que ha podido comprobar cómo la Carta Magna no se modificaba con el paso de las décadas, aunque en otros países se disfrutaba de más flexibilidad democrática.

Las características de esta generación y del entorno socioeconómico que han vivido les han hecho impermeables a las consecuencias de su *modus vivendi* y se sienten totalmente enajenados de las estructuras democráticas tradicionales, que actúan en otra arena que no entienden y que asocian a una historia pasada. Los recuerdos de las antiguas luchas por derechos fundamentales, el esfuerzo por salir de una larga época oscura de la dictadura franquista, han sido sustituidos por el estado del ocio, del bienestar y por la irrupción de las TIC.

Todos fuimos testigos de las manifestaciones y movimientos sociales que se llevaron a cabo el 15M, que tuvieron lugar a partir del 15 de Mayo de 2011, también les llamaron "Los indignados". Respondían a los recortes, a la alta tasa de paro entre los jóvenes (en Febrero se llegó al 43,5% frente al promedio del 20,4% en Europa), a los más de 5 millones de parados, a los desalojos y a las situaciones límite a las que las familias se vieron arrojadas a situaciones extremas. La primera acción saltó a las redes sociales y multitud de personas, principalmente jóvenes de 20 a 35 años, acudieron a la llamada. Multitud de personas de diferentes colectivos de Barcelona acamparon en Plaza Catalunya siendo el punto de partida a numerosas asambleas, acciones y movimientos sociales que llevaron a diferentes grupos de presión social a saltar a la arena política, conformándose en partidos políticos.

Por estos motivos dicha generación siente un profundo desapego por las instituciones actuales, que no hablan el mismo lenguaje y las cuales, en nuestro país, son de carácter inmovilista y hacen poco partícipes a sus ciudadanos, limitando su soberanía a una decisión tomada de forma cuatrienal.

## 6. Conclusiones

### **¿Por qué motivo es necesario prestar atención y analizar el impacto de la presión mediática en la entrada de problemas en la agenda política?**

El cambio que se ha venido dando en las movilizaciones asociativas y el uso extensivo de las TIC por gran parte de la población ha propiciado que se pongan en peligro los procesos de comunicación de los intermediarios (los partidos políticos), pudiendo los ciudadanos elevar sus reclamaciones a la primera línea política sin tener que estar físicamente, sin tener que completar un trámite administrativo, sin necesidad de grandes inversiones económicas... Este hecho, actualmente, obliga a los gobernantes a escuchar y reaccionar si lo creen conveniente, dependiendo de la fuerza que adquiera el reclamo.

Así mismo, no tardará en ponerse en duda el rol de las instituciones, más concretamente de los partidos políticos, si éstos no se van adaptando a la nueva realidad y promueven los procesos colaborativos que den oportunidad a la ciudadanía a participar de las políticas públicas.

Por otro lado, ciertos factores como el bipartidismo que se ha dado durante décadas, la falta de transparencia, la multitud de casos de corrupción que salpican a los partidos mayoritarios, la falta de comunicación con la ciudadanía... han provocado en una gran parte de la población una gran desafección y desapego democrático, que podría poner en peligro la legitimidad de las instituciones.

La renovación de las instituciones democráticas debiera tomar su lugar en la agenda política española, para que las decisiones futuras que se tomen sean avaladas por mayor porcentaje de la sociedad.

### **¿El turismo en Barcelona ha tocado fondo?**

El modelo de turismo en Barcelona, como otros tantos temas, debe ser consensuado por la mayor parte de la ciudadanía. La tarea de los políticos es saber dar a conocer la importancia y el peso que la Economía Turística tiene en la economía española, así como no solo favorecer a los intereses privados si no procurar que prevalezcan los derechos de los ciudadanos, buscando el equilibrio para que se consiga un modelo eficiente y sostenible. Así mismo, cabe destacar el esfuerzo realizado por el gobierno municipal de Barcelona Comú, para poder llevar a cabo procesos participativos que devuelvan a los ciudadanos la seguridad y la creencia que se planifican las políticas públicas turísticas, teniendo en cuenta tanto los intereses de la ciudad, como el equilibrio natural y la capacidad de carga adecuada. 🌱

## Referencias

- Alcántara Sáez, M. & García Montero, M. (2008). *Institutions and politicians*. Notre Dame, Ind.: The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Chaqués Bonafont, L., Palau, A., & Baumgartner, F. *Agenda Dynamics in Spain*. Palgrave Macmillan UK.
- Coursera - Free Online Courses From Top Universities. (2016). Coursera. Retrieved 8 June 2016, from <https://es.coursera.org/learn/democracia>
- Green-Pedersen, C. & Walgrave, S. *Agenda setting, policies, and political systems*.
- Isuani, E. (2002). *Fragmentación social y otras cuestiones*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de Argentina.
- Isuani, E. *Capitalismo vs. Democracia*. Ed. Eudeba. Argentina
- Milénico. (2016). *Es.wikipedia.org*. Retrieved 1 September 2016, from <https://es.wikipedia.org/wiki/Mil%C3%A9nico>
- Movimiento 15-M. (2016). *Es.wikipedia.org*. Retrieved 20 August 2016, from [https://es.wikipedia.org/wiki/Movimiento\\_15-M](https://es.wikipedia.org/wiki/Movimiento_15-M)
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- .

## Sobre el autor(a) o autores/About the autor(s)

Esther Querol Castillo, es profesora especializada en turismo de la Universidad de Girona (UdG), así mismo imparte docencia en los estudios de Ciclos Formativos de Grado Superior especializados en gestión de alojamientos y dirección de empresas de intermediación turística en la Escuela Universitaria Formatic Barcelona (EUFB) des del curso 2013-14. Actualmente es doctoranda en Ciencia Política en la Universidad de Barcelona (UB).

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

## A universidade como universidade corporativa global? O caso da formação em Administração

Ésther, Angelo Brigato

*Universidade Federal de Juiz de Fora/Brasil*

 angelo.esther@ufjf.edu.br

Documento recibido: 2 julio 2016  
Aprobado para publicación: 14 febrero 2017

---

### Abstract

Este artigo visa propor uma reflexão acerca da formação universitária, especialmente no caso da Administração. A tese central aqui é a de que a universidade vem se transformando numa espécie de universidade corporativa global. As evidências apontam para a depreciação do papel crítico da universidade, atribuindo-lhe um papel de agente de desenvolvimento econômico apoiado na teoria do capital humano e na ideologia do empreendedorismo. Destacam-se os cursos de Administração, cuja atuação tem se reduzido, em larga medida, à mera reprodução acrítica do ideário e do imaginário empresarial, apoiados pelas diretrizes curriculares nacionais, embora em conflito com a lei de diretrizes e bases da educação brasileira..

### Keywords

educação; educação superior; universidade; universidade corporativa.

### Resumen

Este artículo pretende proponer una reflexión sobre la formación universitaria, especialmente en el caso de la administración. La tesis central es que la universidad se ha convertido en una especie de universidad corporativa global. La evidencia apunta a la depreciación de la función crítica de la universidad, y se le asigna el papel de agente de desarrollo económico basado en la teoría del capital humano y la ideología del espíritu empresarial. De particular interés son los cursos de Administración, cuya labor se ha reducido en gran medida a la mera reproducción acrítica de la ideología y la empresa imaginaria, apoyado por las directrices curriculares nacionales, aunque en conflicto con la Ley de Directrices y Bases de la educación brasileña

### Palabras clave

educación; educación superior; universidad; universidad corporativa.

---

## 1. Introdução

Este artigo visa propor uma reflexão acerca da formação universitária, especialmente no caso da formação em Administração. É conveniente observar que não se trata da formação em administração pública, conforme discutiremos adiante. De todo modo, esta discussão não é propriamente nova. Os estudos de Covre (1991), Gurgel (2003) e Paula (2012) fornecem discussões interessantes neste sentido, por exemplo. Visando contribuir para a temática, procuramos contextualizar a análise tendo em vista o avanço neoliberal sobre a educação superior em todo o mundo com foco no Brasil. Internacionalmente, desde a década de 1990, vem ganhando força a concepção da universidade empreendedora, sobretudo a partir das publicações de Burton Clark (Clark, 1998). Embora o qualificativo “empreendedora” possa sugerir uma atuação da universidade independentemente de pressões externas, é exatamente disto que se trata, ou seja, a universidade empreendedora é aquela que, a despeito do discurso contrário, perde sua autonomia enquanto instituição e passa a responder a demandas oriundas do mercado. Sua autonomia, na prática, se restringe a ser capaz de buscar financiamento diversificado para sustentar suas atividades e seu portfólio de produtos e serviços, dentro do espírito do que alguns autores vêm chamando de “capitalismo acadêmico” (Rhoades, Slaughter, 2004).

A tese central aqui é a de que, de acordo com certos parâmetros, a universidade oficialmente se transformando numa espécie de “universidade corporativa global”. Neste contexto, destacam-se os cursos de Administração, detentores, reprodutores e, por vezes, críticos do ideário e do imaginário empresarial, os quais vêm impregnando todas as áreas de formação superior, sobretudo sob a égide do conceito ideologicamente construído de “empreendedorismo”.

O cerne da discussão não está propriamente na universidade corporativa (UC). A questão fundamental que colocamos é se tal papel tem sido, pode ou deve ser desempenhado no âmbito de uma universidade oficial, por assim dizer. Isto implicar considerar, talvez, antes de qualquer outro elemento, no que consiste uma universidade e no que ela difere de outras instituições de ensino superior, levando em conta, simultaneamente, de que estamos falando da educação em nível superior. Em nível técnico ou médio, a discussão bem pode ter uma argumentação um tanto diferente.

No contexto global capitalista, vemos a criação e a institucionalização da chamada “universidade corporativa”. Conforme discutiremos adiante, tal nomenclatura – a despeito de admitir que a “ideia de universidade” não é exatamente a mesma em toda parte – nos parece inadequada, uma vez que tal instituição não é, de fato, uma universidade, por mais “simbólico” que o termo possa ser. Ao mesmo tempo, tal definição acaba por depreciar o significado histórico da instituição universidade, reduzindo o termo (ou sua “ideia”) a um mero centro de formação profissional para o desenvolvimento de negócios empresariais.

O texto ora apresentando constitui um ensaio acerca da universidade e de seu papel na formação de profissionais de nível superior, especialmente em Administração, baseado, especialmente, na literatura e na legislação acerca da universidade e da educação superior, bem como na experiência e vivência do próprio autor enquanto professor. No campo da gestão, buscou-se, sobretudo, analisar as diretrizes oficiais norteadoras da formação, adotadas pelos cursos. Tal reflexão é fruto de uma agenda de pesquisa mais ampla que vem sendo desenvolvida ao longo dos últimos anos.

## 2. Universidade: uma instituição historicamente constituída

*Embora a palavra universidade possa não significar exatamente a mesma coisa em toda parte, é certo que ela surgiu num contexto não capitalista enquanto modo de existência social e econômica. Assim, neste sentido, suas raízes nada têm a ver com as chamadas universidades corporativas.*

*No entanto, as hipóteses sobre seu surgimento orbitam em torno de, pelo menos, três possibilidades: manutenção da dominação da classe dirigente; florescimento do comércio e transportes fomentados pelas cruzadas; e, contrariamente às perspectivas anteriores, em função do interesse erudito e científico, pelo desejo de aprender e de saber, o chamado amor sciendi (Rüegg, 1996). Por outro lado, o conhecimento atual ainda não permite conclusões nem explicações definitivas sobre quais fatores ou quais combinações de fatores fizeram com que acadêmicos se fundissem numa pessoa jurídica coletiva à qual fossem garantidos direitos e privilégios por parte das autoridades públicas da época (Rüegg, 1996).*

*Ao longo dos séculos, a universidade se institucionaliza, passando por transformações e adaptações, alcançando a forma mais ou menos conhecida na atualidade, a despeito de suas especificidades nacionais. No caso brasileiro, a história da universidade é caracterizada, num primeiro momento – Brasil colônia e Império – por uma total rejeição à sua existência – em função de seu potencial contestatório, observado na Europa desde os tempos do descobrimento – e, depois, já na fase republicana até a década de 1920, por ser considerada pelos positivistas uma instituição ultrapassada e decadente, representativa do antigo regime. Somente em 1920 é criada a primeira universidade brasileira, a atual Universidade Federal do Rio de Janeiro (Torgal, Ésther, 2014).*

De fato, pelo menos em dois momentos históricos, por assim dizer, quando se criou uma universidade a partir de sua concepção de “lugar da atividade científica livre e da produção cultural desinteressada”, ela sofreu enorme resistência. Estes são os casos da Universidade do Distrito Federal (UDF), em 1935, e a Universidade de Brasília (UnB), em 1961. Em relação à UDF, o principal argumento era ideológico, afirmando-se que ela seria uma esquerdista ou comunista, “qualificação mágica atribuída pelo sectarismo integralista e pelos católicos” (Fávero, 2006, p.59). A UnB, por sua vez, durante o regime militar, foi invadida, seguida da prisão de alunos e professores, sob alegação de defenderem princípios socialistas e comunistas (Teixeira, 1989).

A década de 1960 pode ser considerada emblemática sob vários aspectos. No que diz respeito às políticas governamentais e suas escolhas estratégicas, os diversos movimentos sociais, incluindo estudantis, denotam a insatisfação de boa parte da sociedade, resultando num regime autoritário repressivo e violento. Tal situação não se deu exclusivamente no Brasil. No país, dadas as crises conjuntural, política, estrutural, intelectual e ideológica da universidade, para Darcy Ribeiro, o país teria de escolher entre duas estratégias: buscar o desenvolvimento autônomo ou adotar a modernização reflexa (Ribeiro, 1969). Como é sabido, a ditadura militar, a despeito de equipar materialmente as universidades, incentivou amplamente o crescimento da oferta de ensino superior por meio da expansão do setor educacional privado, em vez do público.

Ao longo de todo o século XX, diversos autores continuaram apontando crises, contradições e problemas quanto à educação superior e à universidade. Internacionalmente, Boaventura de Souza Santos destaca as três crises fundamentais da universidade no mundo na última década do século, decorrentes de suas respectivas contradições: as crises de hegemonia, de legitimidade e institucional (Santos, 2003). Para este autor (Santos, 2004, p.41),

*A perda de prioridade na universidades pública nas políticas públicas do Estado foi, antes de mais, o resultado da perda geral de prioridade das políticas sociais (educação, saúde,*

*previdência) induzida pelo modelo de desenvolvimento econômico conhecido por neoliberalismo ou globalização neoliberal que, a partir da década de 1980, se impôs internacionalmente. Na universidade pública ele significou que as debilidades institucionais identificadas – e não eram poucas –, em vez de servirem de justificação a uma vasto programa político-pedagógico de reforma da universidade pública, foram declaradas insuperáveis e utilizadas para justificar a abertura generalizada do bem público universitário à exploração comercial. Apesar das declarações políticas em contrário e de alguns gestos reformistas, subjacente a este primeiro embate da universidade com o neoliberalismo está a ideia de que a universidade pública é irreformável (tal como o Estado) e que a verdadeira alternativa está na criação do mercado universitário.*

Na mesma linha, Torgal (2008b) também afirma que a universidade passa a ser regida pela lógica do capital, ao mesmo tempo em que considera ainda estar vivo o ideal despótico esclarecido de Pombal de que só o Estado é capaz de realizar grandes reformas na universidade (Torgal, 2008a). Percebe-se, entre os autores, a perspectiva de que ou a universidade é irreformável, ou ela só o é se for por meio da ação governamental. E, mesmo neste caso, a reforma se dá de forma “despótica”, ou seja, mediante uma prática de cunho autoritário, baseada na prerrogativa hierárquica da subordinação das universidades aos ministérios da educação, levando-se muito pouco em conta a autonomia universitária.

No caso brasileiro em particular, durante os mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi promovida a reforma do Estado em direção ao modelo chamado comumente de neoliberal<sup>1</sup>. Tal concepção alcança o nível superior, cujo segmento privado é expandido enquanto o público sofre forte desinvestimento. Nesta fase, a lógica de resultados e avaliação é implantada, de acordo com os preceitos da chamada Nova Gestão Pública<sup>2</sup>, no país apelidada de Gestão Pública Gerencial. É durante seu mandato, também, que é promulgada a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN).

O Presidente Lula, ao contrário de seu antecessor, promove a expansão do ensino superior público, tanto pelo aumento de vagas quanto pela criação de novas universidades. No entanto, em alguma medida, mantém a orientação neoliberal para a educação superior, a despeito de ter havido alguns avanços. Em 2004, no segundo ano de seu primeiro mandato, foi realizado um seminário internacional para discutir os caminhos da educação superior, no qual foi apontada uma série de tensões e conflitos entre: massificação do ensino superior e Excelência acadêmica; participação social e mérito acadêmico; educação pública e educação privada; inves-

---

<sup>1</sup>O neoliberalismo pode ser descrito por meio de três características institucionais fundamentais: restrição drástica da regulação estatal da economia, novos direitos de propriedade internacional para investidores estrangeiros e potenciais detentores de capital intelectual (inventores e criadores de tecnologia, por exemplo), e subordinação dos Estados nacionais às agências multilaterais, tais como o Banco Mundial, o FMI e a OMC. Na prática, isto implica “a liberalização dos mercados, a privatização das indústrias e serviços, a desativação das agências regulatórias e de licenciamento, a desregulamentação do mercado de trabalho e a flexibilização da relação salarial, a redução e a privatização, pelo menos parcial, dos serviços de bem estar social [...], uma menor preocupação com temas ambientais, as reformas educacionais dirigidas para a formação profissional mais do que para a construção da cidadania; etc.”(Santos, 2005, p.38).

<sup>2</sup> A Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management* (NPM) é embasada teoricamente no pensamento neoliberal e na teoria da escolha pública. Sua implementação se deu devido, entre outros elementos, à crise do *Welfare State* e da ascensão do gerencialismo, sendo necessário reestabelecer a cultura empreendedora da era vitoriana, resultando numa forma de gestão pública caracterizada por ter transformado o ideário empresarial em um referencial para o setor público (Paula, 2005). O lema da NPM é “toque o governo como um negócio” (*run government like a business*). Para além do uso de técnicas de negócios, “a NPM se tornou um modelo normativo, sinalizando uma profunda mudança na maneira de se pensar acerca do papel dos gestores públicos, a natureza da profissão e no porque fazemos o que fazemos” (Denhardt, Denhardt, 2007, p.13).

timento público no ensino fundamental e investimento público no ensino superior; autonomia e avaliação externa; políticas nacionais para a educação superior e internacionalização dos sistemas educacionais (Novos Caminhos..., 2004).

*Como se pode perceber, as tensões não diferem substancialmente daquelas apontadas anteriormente por Darcy Ribeiro e Boaventura Santos. Ao contrário, parece que elas foram aprofundadas, abrindo ainda mais espaço para o avanço do setor privado, responsável pela maioria absoluta das matrículas no nível superior no país. De todo modo, em 2005 o governo promove a expansão por meio do PROUNI e, em 2007, do REUNI, sob a alegação da necessidade de possibilitar acesso ao ensino superior a uma parcela maior da população em condição de frequentá-la. No entanto, embora tenha havido ganhos significativos, a filosofia subjacente do capital humano continua a embasar o desempenho da instituição universitária, mesmo nos mandatos da Presidenta Dilma Rousseff.*

*Neste sentido, são diversos os autores que vêm criticando as políticas governamentais. De modo geral, são unânimes em apontar o direcionamento mercantilista da educação, ao priorizar, fundamentalmente, a formação de mão de obra para o mercado, contrariamente ao que preconiza a LDBEN, conforme veremos a seguir.*

### 3. A formação superior em Administração

A educação no país é regida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei n. 9.394/1996). Como tal, ela é a referência fundamental para a formulação de quaisquer programas e cursos de formação, incluindo o de Administração. Segundo os termos da referida lei, em seu artigo 43, a educação superior tem por finalidade:

- I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;*
- II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;*
- III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;*
- IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;*
- V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;*
- VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;*

*VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.*

Como se pode perceber de imediato, a formação de diplomados (inciso II) é uma dentre outras finalidades da educação superior, o que implica afirmar que o papel de um curso superior – e da instituição que a fornece – deve ultrapassar a mera formação profissional. Em outras palavras, as finalidades estabelecidas exigem uma atuação que priorize, acima de tudo, uma formação cidadã, ética e responsável, além de estimular e proporcionar condições para uma atuação na sociedade que corresponda às suas expectativas, que vão muito além da mera aplicação de técnicas. É digno de nota que o texto legal não prioriza nem enfatiza a busca ou a contribuição para o desenvolvimento *econômico* em particular. Sequer palavras como economia ou a própria expressão “desenvolvimento econômico” são mencionadas. Portanto, o pensamento reflexivo é a prioridade, não a mera reprodução de técnicas e procedimentos. Isto implica que o estudante deve ser estimulado a perguntar, pensar, refletir e argumentar criticamente a respeito de seu campo de atuação, de sua contribuição para a vida humana em sociedade, e assim por diante, *necessariamente*.

É neste sentido que a liberdade acadêmica deve ser estimulada e adotada, uma vez que liberdade acadêmica significa a “liberdade do estudioso (*individual scholar*) em sua atividade de ensino e pesquisa na busca da verdade a onde quer que ela leve, sem medo de punição ou demissão por ter contrariado alguma ortodoxia política, religiosa ou social” (Berdahl, 1988, p.7).

A formação superior em Administração é regida pelas respectivas “Diretrizes Curriculares Nacionais” (DCN). Em geral, cursos de graduação em Administração baseiam-se e constroem seus currículos e grades curriculares dentro da perspectiva empresarial, ainda que muitas das vezes o aluno receba o diploma de Bacharel em Administração (sem a especificidade “de empresas”). Neste sentido, e não sem uma disputa política, a formação em Administração Pública conquistou suas próprias diretrizes curriculares<sup>3</sup>.

As DCN preconizam que os cursos devem ser concebidos e estruturados segundo o Projeto Pedagógico de Curso (PPC). Ele é um instrumento de gestão do curso e, ao mesmo tempo, constitui um conjunto de escolhas que reflete determinada visão de mundo, os pressupostos que a definem e os instrumentos de sua implementação. Dito de outra forma, um projeto de curso é, necessariamente, o processo e o resultado de uma construção coletiva mediada pelas relações de poder. Daí ser uma construção coletiva, sobretudo numa instituição em que embates ideológicos, epistemológicos, teóricos, ontológicos e metodológicos constituem a tônica de sua dimensão acadêmico-científica e devem ser estimulados permanentemente. É por esta razão que a LDBEN determina, em seu artigo 56, que “as instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional”.

As DCN do curso de Administração preveem os seguintes elementos constitutivos do PPC (Resolução CNE/CES 4/2005):

---

<sup>3</sup>Cf. Resolução n.1, de 13 de janeiro de 2014, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&category\\_slug=janeiro-2014-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&category_slug=janeiro-2014-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em 05 nov. 2015.

- I - objetivos gerais do curso, contextualizados em relação às suas inserções institucional, política, geográfica e social;*
- II - condições objetivas de oferta e a vocação do curso;*
- III - cargas horárias das atividades didáticas e da integralização do curso;*
- IV - formas de realização da interdisciplinaridade;*
- V - modos de integração entre teoria e prática;*
- VI - formas de avaliação do ensino e da aprendizagem;*
- VII - modos de integração entre graduação e pós-graduação, quando houver;*
- VIII - incentivo à pesquisa, como necessário prolongamento da atividade de ensino e como instrumento para a iniciação científica;*
- IX - concepção e composição das atividades de estágio curricular supervisionado, suas diferentes formas e condições de realização, observado o respectivo regulamento;*
- X - concepção e composição das atividades complementares; e,*
- XI - inclusão opcional de trabalho de curso sob as modalidades monografia, projeto de iniciação científica ou projetos de atividades, centrados em área teórico-prática ou de formação profissional, na forma como estabelecer o regulamento próprio.*

O PPC prevê o estabelecimento de elementos concretos que devem ser implementados, como o conjunto de disciplinas, carga horária, formas de avaliação e assim por diante. Ressalvamos, especialmente, o item VIII, que considera a pesquisa como *prolongamento* do ensino, e não como uma atividade integrada. Tal concepção pode fazer sentido para faculdades e cursos isolados privados, mas não se aplica a universidades (públicas ou privadas), as quais têm como princípio fundamental a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, reiterada no Decreto 5.773/06. Neste sentido, a pesquisa deveria ser considerada atividade obrigatória por parte da comunidade acadêmica como um todo.

Evidentemente, o entendimento acerca de tais conceitos comporta algumas possíveis polêmicas, conflitos e ambiguidades. No entanto, o que queremos destacar é que um projeto pedagógico não deve se limitar a mera definição de disciplinas e o estabelecimento de conteúdos fixos, por exemplo. Ao contrário, deve prever e estimular o busca incessante pelo conhecimento, por formas alternativas de aprendizagem, articulação entre as diversas ações, e uso intensivo e sistêmico do potencial acadêmico de uma universidade como um todo, ou seja, proporcionar interfaces com outras unidades acadêmicas e áreas do conhecimento. E, acima de tudo, estar em conformidade com os pressupostos de um curso de nível superior. Diante do exposto, destacamos, finalmente, o *perfil do egresso* segundo as diretrizes curriculares, expresso em seu artigo terceiro (Resolução CNE/CES 4/2005):

*Art. 3º. O Curso de Graduação em Administração deve ensejar, como perfil desejado do formando, capacitação e aptidão para **compreender as questões científicas, técnicas, sociais e econômicas da produção e de seu gerenciamento**, observados níveis graduais do processo de tomada de decisão, bem como para desenvolver gerenciamento qualitativo e adequado, revelando a assimilação de novas informações e apresentando flexibilidade intelectual e adaptabilidade contextualizada no trato de situações diversas, presentes ou emergentes, nos vários segmentos do campo de atuação do administrador (grifo nosso).*

Tal perfil centra-se, *exclusivamente* (vide grifo nosso), nas necessidades e demandas da esfera da produção, e, por se tratar de um curso voltado para questões empresariais, nas necessidades da esfera da produção privada. Dentro desta perspectiva, o carácter desejado é meramente tecnicista, uma vez que outras esferas da atividade e da práxis humana sequer são contempladas ou, sequer, mencionadas. Para alcançar tal perfil, as DCN estabelecem o perfil de competências, descritos em seu artigo quarto. O Quadro 1, a seguir, lista o referido perfil, a partir das DCN, bem como sintetiza algumas observações a respeito.

**Quadro 1 – Análise das competências do administrador estabelecidas pelas DCN à luz da LDBEN**

Competências desejadas para o graduado em Administração segundo as DCN do curso	Análise da competência em relação ao que é preconizado pela LDBEN
Reconhecer e definir problemas, equacionar soluções, pensar estrategicamente, introduzir modificações no processo produtivo, atuar preventivamente, transferir e generalizar conhecimentos e exercer, em diferentes graus de complexidade, o processo da tomada de decisão;	O pensamento é dirigido apenas aos problemas do processo produtivo; ênfase na racionalidade estratégica e instrumental.
Desenvolver expressão e comunicação compatíveis com o exercício profissional, inclusive nos processos de negociação e nas comunicações interpessoais ou intergrupais;	Capacidade de comunicação focada no exercício profissional, de modo instrumental, geralmente dentro dos pressupostos do behaviorismo.
Refletir e atuar criticamente sobre a esfera da produção, compreendendo sua posição e função na estrutura produtiva sob seu controle e gerenciamento;	A reflexão e a crítica se resumem apenas à esfera de produção (notadamente da empresa capitalista), sem nenhum tipo de preocupação com outras esferas da vida humana.
Desenvolver raciocínio lógico, crítico e analítico para operar com valores e formulações matemáticas presentes nas relações formais e causais entre fenômenos produtivos, administrativos e de controle, bem assim expressando-se de modo crítico e criativo diante dos diferentes contextos organizacionais e sociais;	O uso do intelecto é dirigido para formulações matemáticas com base no paradigma positivista, de forma a resolver problemas na esfera da produção. Abordagem típica de análise e resolução de problemas.
Ter iniciativa, criatividade, determinação, vontade política e administrativa, vontade de aprender, abertura às mudanças e consciência da qualidade e das implicações éticas do seu exercício profissional;	Descrição vaga do estímulo à criatividade. Curiosamente, a competência se refere à consciência acerca das implicações éticas, mas não exige seu cumprimento rigoroso. Além disto, na prática, a ética profissional pode se resumir meramente a um código formal da categoria, muito aquém dos princípios éticos das diversas esferas da vida humana em sociedade.
Desenvolver capacidade de transferir conhecimentos da vida e da experiência cotidianas para o ambiente de trabalho e do seu campo de atuação profissional, em diferentes modelos organizacionais, revelando-se profissional adaptável;	Ênfase no aprendizado instrumental, na medida em que estimula a aplicação de conhecimentos exclusivamente no ambiente de trabalho e campo de atuação profissional. Ressalta a adaptabilidade e a flexibilidade, o que pode denotar mera adaptação reativa a situações, sem questionamentos e críticas sobre as mudanças a ocorrer ou em curso.
Desenvolver capacidade para elaborar, implementar e consolidar projetos em organizações; e	No contexto do conjunto das competências, os projetos a serem elaborados e implementados se reduzem à esfera da produção.
Desenvolver capacidade para realizar consultoria em gestão e administração, pareceres e perícias administrativas, gerenciais, organizacionais, estratégicos e operacionais.	Ênfase na disseminação e aplicação dos conhecimentos técnicos direcionados a outras organizações. Capacidade de reprodução dos pressupostos e filosofia de atuação do administrador de acordo com os padrões produtivos do modo de desenvolvimento.

Elaborado pelo autor, a partir das DCNs.

Conforme apontamos no Quadro 5, algumas questões ficam absolutamente evidentes:

- Predominância absoluta da ação estratégica, pautada numa racionalidade meramente instrumental, em conformidade com o perfil do egresso. De certo modo, mas com ressalvas, diz respeito e, em parte, atende apenas ao inciso II quanto ao papel do ensino superior preconizado pela LDBEN.
- Não é evidenciado, em nenhuma das competências, o que é preconizado pela LDBEN como sendo finalidade da educação superior, pois em nenhum momento se defende ou propõe uma racionalidade substantiva e uma ação desinteressada. Ao contrário, as DCN mantém fidelidade e o alinhamento ao ideário tecnicista do administrador. É evidente que a formação profissional deve contemplar os aspectos racionais e técnicos envolventes, mas, certamente, não deve se resumir a eles, daí a necessidade de uma concepção mais ampla, sob todos os aspectos, da vida em sociedade.

Analisando-se as DCN, entende-se que a compreensão acerca dos diversos aspectos relacionados à produção e seu gerenciamento deve se dar apenas na perspectiva da racionalidade instrumental com vistas à *performance* e resultado operacional da organização (geralmente a empresa privada), tal como se pode depreender do perfil do egresso, daí as competências serem, para isto, *adequadamente* direcionadas.

No entanto, percebe-se que as DCN para o curso de Administração não estão adequadas aos pressupostos da LDBEN no que diz respeito à educação superior. Ao contrário do que possam parecer, estimulam a formação de um administrador cuja ação é instrumental e heterônoma, pois não estimulam sua ação enquanto sujeito, mas o transforma em objeto (ou *recurso*) a serviço de uma estrutura organizativa apoiada numa ideologia refratária à crítica e à reflexão desinteressada e socialmente necessária.

Além disto, observe-se, ironicamente, que, mesmo no campo do estritamente técnico, as competências prescritas bem poderiam ser consideradas ultrapassadas ou insuficientes para as exigências do campo empresarial, cada vez mais defensor de valores à época da definição das DCN pouco explorados, como no caso do empreendedorismo e da inovação. Uma análise mais atenta das DCN ainda em vigor, denotam um perfil tecnicista burocrático, incompatível até, em parte, com os discursos midiáticos e dos *think tank* de cunho empresarial. Neste sentido, é mais provável que os currículos dos cursos de administração estejam mais ajustados do que o que preconizam as DCNs. Ao que parece, os currículos estão mais alinhados às perspectivas desenvolvidas no âmbito de comunidades de prática e das chamadas comunidades epistêmicas<sup>4</sup>.

Neste aspecto, uma pesquisa conduzida pelo Conselho Federal de Administração (CFA), publicada em 2011, traz informações neste sentido. A referida pesquisa é a mais recente realizada, e compara com a realizada em 2006. Por exemplo, os novos conhecimentos que a amostra pesquisada mais demandou foram no campo do empreendedorismo. O foco no empreendedorismo, na inovação e na gestão das pequenas e microempresas (PMEs) e – aliado às questões públicas e ambientais – vem sendo observado desde a aprovação das DCNs, as quais não contemplam estes conteúdos de forma explícita.

---

<sup>4</sup>Segundo Wenger (2012), comunidades de prática são grupos de pessoas que compartilham preocupações ou paixões por algo que elas fazem e aprendem como fazê-las melhor à medida que interagem regularmente. (Wenger, 1998). A comunidade epistêmica, por sua vez, diz respeito a rede de atores que partilham orientações de políticas de modo a resolver problemas e que desenvolvem expertise científica como base da argumentação para o solução daqueles problemas (Akrich, 2010). Segundo Cetina (2007, p.361), a definição dominante de sociedade do conhecimento é econômica, o que implica que o conhecimento se tornou uma força produtiva que recoloca os recursos naturais, de capital e de trabalho como fatores centrais de criação de valor e de riqueza.

Ainda segundo a pesquisa (Perfil, 2011, p.10), apontam-se:

- “A consolidação da identidade do Administrador como um profissional com visão sistêmica da organização, articulador de diversas áreas e pronto para o exercício da liderança, formando e motivando pessoas e equipes de trabalho;
- Os currículos básicos das Instituições de Ensino Superior (IES) para a formação dos Administradores têm sido ajustados para adequar-se às demandas do mercado de trabalho, bem como a adequação das metodologias de ensino, de forma a elevar a motivação dos alunos;
- Os conhecimentos, as competências, as habilidades e as atitudes desejadas nos Administradores foram identificados mediante a opinião dos Empresários/Empregadores, as quais poderão influenciar as IES em seus esforços de adaptação às exigências do mercado de trabalho”.

Fica evidente que ao mercado é atribuído o papel totalizante pela formação do administrador (não que lhe seja possível), inclusive no que diz respeito à construção dos currículos, confirmando, de certo modo, a constatação de que as DCNs ainda estariam desatualizadas em relação ao que o mercado exige, bem como a não aderência ao prescrito na LDBEN se dá de forma deliberada, algo corroborado, inclusive, pelas coordenações de curso pesquisadas, atribuindo aos empresários e empregadores a tarefa de “influenciar as IES [instituições de ensino superior] em seus esforços de adaptação às exigências do mercado”.

É interessante notar que – talvez o primeiro – estudo acerca da formação ideológica do administrador já apontava que este profissional

*Enquanto elemento componente de uma empresa, está envolvido com as imposições da mesma, com o ethos de planificação e de especialização, e com seus valores essenciais. Ele tem de se postar como defensor do Capital, pois é o mercado que vai direcionar e delimitar as suas ações, os seus sucessos e os seus fracassos. (Covre, 1991, p.114-115) (grifos da autora).*

De todo modo, não se trata de comparar as pesquisas, mas tão-somente de tentar demonstrar que o discurso do mercado é capaz de construir um imaginário mais glamoroso do que a realidade vivida experimentada pelo administrador. Os currículos tendem a ser construídos de modo a corresponder ao imaginário criado e difundido. E, neste contexto, o próprio currículo deixa de atender ao que, de fato, as empresas demandam. Neste aspecto, o que a UC procura realizar é exatamente a aproximação entre o que se preconiza e o que se realiza na esfera da produção, conforme veremos, a seguir.

#### 4. Universidade corporativa

A universidade corporativa tem suas origens no surgimento das organizações industriais americanas, quando seus administradores alegavam que o sistema educacional nacional não atendia suas necessidades quanto ao “tipo certo de pessoa” (*right kind of person*) para trabalhar em suas corporações então em franca expansão. Foram criadas faculdades corporativas em meados do século XIX, e, no início do século XX, mediante uma reforma no sistema educacional, tais faculdades cresceram de modo a se adequarem às novas condições competitivas, com a conseqüente chegada das escolas de negócios e dos departamentos de comércio nas universidades e faculdades. No entanto, em meados do século XX, os executivos de grandes corporações como Disney, McDonald’s e Motorola, insatisfeitos com a falta de competências requeridas dos estudantes

oriundos do sistema educacional tradicional, começaram a se organizar internamente para fornecer treinamento e desenvolvimento mais específico para os funcionários. As instituições por eles criadas começaram a sair da obscuridade no início da década de 1980<sup>5</sup>, na medida em que passaram a adquirir poderes de garantia de grau, e uma definição de instituições educacionais corporativas híbridas emergiu – a faculdade corporativa (*corporate college*) (Paton *et. al*, 2005).

Embora possa haver algumas semelhanças entre as UCs e as universidades tradicionais, as diferenças são significativas. Segundo os autores, as UCs se referem a uma nova geração de iniciativas de aprendizagem estratégica (*strategic learning initiatives*). Neste sentido, três aspectos diferenciam as UCs (Paton *et. al*, 2005):

1. Elas são iniciativas em nível corporativo com configurações altamente complexas e diferenciadas.
2. Busca contínua de alinhamento estratégico.
3. Visam elevar padrões, expectativas e impactos no que diz respeito a treinamento e desenvolvimento.

Conforme apontado pelos autores – e outros na mesma linha -, a UC não é o mesmo que os antigos centros de treinamento e desenvolvimento – daí a considerarem uma nova geração de iniciativas –, mas está vinculada estrategicamente à função recursos humanos nas empresas, de modo a garantir, por meio da gestão de pessoas, o alcance dos seus objetivos estratégicos.

Ainda segundo Paton *et. al* (2005), é importante destacar como se dá a aprendizagem no local de trabalho por meio desta iniciativa:

- Captura e criação de conhecimento por meio de alguma forma de pesquisa ou levantamento focando naqueles que detêm o *know-how* relevante.
- Codificação deste conhecimento em termos de princípios abstratos, técnicas e esquemas de análise (*frameworks*).

---

<sup>5</sup> Em 1983, o governo Reagan divulgou um levantamento – polêmico – acerca da educação americana, que mostrava uma situação de risco (competitivo) para a nação, dado o baixo desempenho dos alunos. As recomendações que se seguiram basearam-se em testes e aumento de *performance*, uso do tempo, liderança, mas não apuraram exatamente as causas dos problemas. Atualmente, as escolas públicas americanas abrigam, em sua maioria, crianças que vivem em situação de pobreza, com pouca ou nenhuma condição de ascensão social e econômica. Cf. SEF. A New Majority Research Bulletin: Low Income Students Now a Majority in the Nation's Public Schools. Disponível em

<http://www.southerneducation.org/Our-Strategies/Research-and-Publications/New-Majority-Diverse-Majority-Report-Series/A-New-Majority-2015-Update-Low-Income-Students-Now.aspx>. Acesso em 11 dez. 2015. O documento original "A nation at risk: the imperative for na educational reform", de 1983, pode ser acessado em <http://www2.ed.gov/pubs/NatAtRisk/index.html>. Em 2013, em aversão aos resultados das políticas públicas decorrentes do relatório "A nation at risk", uma coalizão de educadores, pesquisadores, pais, ativistas e outros assinaram uma "Declaração de Educação", reivindicando uma concepção não mercantilista da educação, cujas reformas foram (e ainda são) apoiadas pelo meio empresarial. Dentre os signatários, estão professores, dirigentes educacionais, incluindo a National Education Association. Cf. [http://educationopportunitynetwork.org/education\\_announcement/](http://educationopportunitynetwork.org/education_announcement/). [2013]. Acesso em 11 dez. 2015. Enfim, o que se percebe é que, embora, aparentemente, o modelo empresarial educacional seja propagandeado como o mais eficaz, tal realidade não ocorre nem mesmo nos Estados Unidos, seu maior defensor. Por outro lado, em 09 de dezembro de 2015, o Presidente Barack Obama pôs fim a este modelo, assinando e tornando lei o *The Every Student Succeeds Act*, em substituição ao *No Child Left Behind*, associado à era Reagan. A notícia e a concepção geral podem ser conferidas no site da National Education Association. Disponível em <http://neatoday.org/2015/12/09/every-student-succeeds-act/>, acesso em 11 dez. 2015.

- Comunicação do conhecimento descontextualizado para aqueles que planejam e fornecem educação e treinamento.
- Fornecimento dos princípios gerais aos *praticantes trainees* para serem aplicados em contextos de trabalho.
- Adaptação contextual e aplicação dos princípios gerais pelos praticantes às suas situações particulares.

Em termos gerais, os autores realçam que os processos de aprendizagem são colaborativos, o que, a rigor, não é a novidade. Para eles, a novidade reside na extensão em que a necessidade de aprendizagem colaborativa contínua é importante, reconhecida, encorajada e facilitada como parte de uma economia do conhecimento competitiva.

Segundo Jeanne Meister, uma UC pode ser compreendida da seguinte forma. É um portal dentro de uma companhia por meio do qual toda a educação ocorre, um centro de conexão estratégico da organização para a educação de empregados, clientes e fornecedores, que conecta as estratégias organizacionais aos objetivos de aprendizado de seus públicos. Tal como outros autores, a especialista defende a ideia de que a UC é diferente dos departamentos de T&D, pois estes tendem a ser reacionários, fragmentados e descentralizados, projetados para servir um público amplo com programas abertos. Por outro lado, a UC agrega toda a aprendizagem numa organização gerenciando a educação como um projeto de negócio. Há uma direção (*chief learning officer*), objetivos e metas claras e planos de longo prazo, contribuindo para modelar a cultura corporativa encorajando a liderança, pensamento criativo e a solução de problemas. A UC provê estrategicamente soluções de aprendizagem para cada família de cargos dentro de uma corporação. Neste sentido, a palavra chave é “estratégico”, ou seja, uma organização de aprendizagem funciona como um guarda-chuva para todas as demandas educacionais da empresa e de toda a sua cadeia de valor. Nela, os empregados constroem competências individuais e organizacionais de modo a melhorar o desempenho global da empresa (Corporate, 2000).

Os defensores deste tipo de estratégia se baseiam nos pressupostos da teoria do capital humano, segundo a qual, na concepção de Becker (1975), devem ser feitos investimentos em atividades que influenciem resultados futuros por meio das pessoas. As maneiras de investir são diversas, tais como a formação escolar, treinamento no local de trabalho, cuidados médicos, consumo de vitaminas e posse de informação sobre o sistema econômico. Seus efeitos são diversos, mas, no todo, são capazes de incrementar as habilidades físicas e mentais das pessoas e aumentar o retorno sobre o investimento. Para o autor, a escola pode ser definida como uma “instituição especializada na produção de treinamento, diferentemente da empresa, que oferece treinamento conjugado com a produção de mercadorias” (Becker, 1975, p.37). O autor, ainda, exemplifica que enquanto uma escola pode ensinar uma simples habilidade de barbearia, uma universidade é capaz de oferecer um conjunto muito mais amplo. Segundo sua concepção, uma universidade, portanto, é mera fonte de conhecimento que seja capaz de ser convertido em resultado econômico-financeiro.

Sem dúvida, a UC é uma versão sofisticada e complexa dos antigos departamentos ou centros de Treinamento e Desenvolvimento (T&D) das grandes corporações. Com a complexidade evidenciada por um mundo considerado mais global e interconectado, aqueles modelos parecem não fazer mais sentido, ou, pelo menos, ser pouco eficazes para os interesses e objetivos corporativos. No entanto, há uma série de implicações e desdobramentos decorrentes desta “evolução”, sendo alguns deles discutidos adiante.

## 5. Universidade x universidade corporativa: a formação do Administrador

No nosso modo de ver, dada a predominância do modo capitalista de produção, a existência de UCs é compreensível, na medida em que ela desempenha um papel que coaduna com os interesses das organizações empresariais. Neste sentido, ela é tão legítima e esperada quanto qualquer outra organização ou instituição. Não constitui surpresa alguma suas diretrizes formativas serem na direção dos preceitos capitalistas empresariais. O que causa estranheza é quando *as universidades tradicionais se rendem* ao modelo da UC e passam a adotá-lo como sendo o seu.

Tal situação pode ser melhor compreendida tomando-se como ponto inicial a própria nomenclatura. Conforme vimos, historicamente, a universidade se constituiu como instituição voltada para a busca da verdade e do conhecimento de modo a contribuir para a compreensão e solução dos problemas enfrentados pela sociedade como um todo. Neste aspecto, o termo “universidade” caracteriza esta determinada figuração humana, com suas características próprias conforme os diversos estágios de desenvolvimento da sociedade. Mesmo com todas as mudanças ao longo dos séculos, sua função precípua permaneceu fundamentalmente a mesma, institucionalizando e fixando o termo “universidade” como o título fundamental da instituição.

Ao se adotar o termo “universidade” para os centros de T&D corporativos, com a “aceitação passiva” das universidades típicas e tradicionais, era de se esperar que as UC se configurassem como UT, o que, indubitavelmente, não ocorreu. Na verdade, não era de se esperar que o termo “universidade” fosse adotado, a despeito do argumento de Paton e outros. Para eles, pelo menos no Reino Unido e na Europa, os diversos rótulos ou nomes utilizados pelas companhias – universidades, faculdades, institutos – são, geralmente, mais simbólicos do que literais, e, ainda que haja semelhanças entre as UC e as oficiais, elas são significativamente diferentes (Paton et. al, 2005). No nosso modo de ver, tal argumento não faz sentido. Todo termo carrega sua dimensão simbólica, pois é elemento da linguagem e, como tal, traz em si significados. Assim, dado o argumento da indústria de que as universidades e o sistema educacional oficial não atendem a seus interesses, a opção pelo termo “universidade” não nos parece aleatória ou inadvertida. Ao contrário, sua adoção parece constituir mais uma espécie de afronta ou ironia à configuração da universidade acadêmica. De certo modo, é como se a indústria apontasse o significado “real” de universidade, predicando o termo com o atributo “corporativa”, de modo a deixar claro a quem ela deve atender e o que proporcionar, ou seja, o *tipo certo de pessoa* para as empresas.

O que nos parece mais significativo é a percepção de que as universidades acadêmicas parecem estar se rendendo à tal concepção e, por conseguinte, de seus pressupostos –, na medida em que vêm se ajustando e agindo em função das chamadas “demandas do mercado”. Assim, em vez de as universidades “recusarem” a denominação colocada pelo mundo corporativo, elas estão se adequando à mesma.

A denominação corporativa deprecia e/ou reduz a concepção de universidade, pois a UC tem como objetivo a mera reprodução de um conhecimento técnico a serviço da razão estratégica e utilitarista, visando proporcionar maiores lucros por meio de recursos humanos “altamente capacitados”, os quais são recompensados pelo sistema meritocrático, graças ao domínio de competências compatíveis com o modelo de negócios dominante, de acordo com as definições apontadas anteriormente.

É neste sentido que diversos autores têm apontado a transformação do conhecimento (materializado no ensino superior) numa mercadoria que pode ser comercializada como qualquer outra, pois, na prática, deixa de

ser concebido como um direito e um bem público e passa a ser definido como serviço comercial. A despeito da reação da comunidade acadêmica em todo o mundo envolvendo o reconhecimento do ensino superior como serviço no âmbito da Organização Mundial do Comércio, é fato que as instituições têm adotado políticas, práticas e discursos compatíveis com esta concepção, a partir da adoção de termos e expressões do jargão empresarial, tais como “visão”, “missão”, “excelência”, “qualidade total”, “estratégia”, “necessidades dos clientes”, “marketing”, dentre outras. Desta forma, como bem destaca Chauí (2001), a ciência e a tecnologia tornaram-se forças produtivas, transformando o cientista, o pesquisador e o professor em agentes econômicos diretos, proporcionando maior poder às empresas e corporações por meio da posse e do monopólio do conhecimento e da informação. Em adotando como seu o ideário empresarial, pela mera aceitação do modelo econômico vigente, as universidades abrem mão de sua atuação histórica, aceitando a colonização do mundo da vida pela ordem sistêmica, como diria Habermas (2012).

Mesmo no caso das UC, é comum que elas se associem às universidades oficiais, de modo a fornecer grau acadêmico aos recursos humanos corporativos. Nos Estados Unidos elas podem, por exemplo, fornecer créditos para o ensino superior tradicional. No Brasil, depende de aprovação do MEC quando solicitado.

Portanto, parece-nos claro que Santos (2015) tem razão quando afirma que:

*O modelo neoliberal só é anti-estatal enquanto não captura o Estado, pois precisa decisivamente dele para garantir a concentração da riqueza e para captar as oportunidades de negócios altamente rentáveis que o Estado lhe proporciona. Devemos ter em mente que neste modelo os políticos são agentes econômicos e que a sua passagem pela política é decisiva para cuidar dos seus próprios interesses econômicos.*

Assim, como se pode notar, a despeito de todas as críticas do mundo empresarial ao “descolamento da realidade” atribuído às universidades – especialmente as públicas –, este não hesita em delas utilizar para seus propósitos lucrativos, ao torná-la *parceira* do negócio.

## 6. Considerações finais

É neste contexto que vem ocorrendo a formação superior em Administração no país. De todo modo, é importante ressaltar que procuramos ressaltar um dos aspectos centrais da LDBEN. Assim, optamos por nos deter no aspecto que consideramos o mais fundamental de todos, ou seja, a *finalidade* da educação superior. No nosso modo de ver, é a partir de sua finalidade que as estruturas e modelos deveriam ser desenhados. Na prática, as finalidades não são respeitadas. Na melhor das hipóteses, são consideradas e interpretadas de forma um tanto distorcida ou reducionista, como podemos observar nas DCN para os cursos de graduação em Administração.

Se a LDBEN preconiza a formação de um cidadão acima de tudo, as DCN estão preconizando, essencial e exclusivamente, a formação profissional em seus aspectos puramente técnicos. Ironicamente, o argumento do mundo empresarial de que as UT estão descoladas da realidade faz sentido. Mas, não pelas razões por ele apontadas. A formação superior está descolada da realidade por considerá-la apenas sob o prisma da produção. A realidade é muito mais complexa. Reduzi-la a uma única dimensão é um enorme reducionismo. Mas, é exatamente este reducionismo que interessa à esfera da produção, pois reduz os seres humanos a recursos cambiáveis, sobretudo quando estes não detêm e não mantêm atualizadas suas *competências*, não alcançan-

do, portanto, o *mérito* para permanecerem nas organizações produtivas. Não é por acaso que os recursos humanos são considerados *capital humano*, ou seja, os indivíduos são apropriados pelas empresas como capital, ocultando o contraditório e assumindo a classe trabalhadora meramente como recurso à sua disposição.

De certo modo, talvez possamos afirmar que a UT está, paradoxalmente descolada da realidade, exatamente quando – e/ou “se” – ela atua de acordo com a finalidade da LDBEN, por não ser capaz de atender satisfatoriamente às exigências empresariais e do mercado. Estaria a UC “colada” à realidade ao oferecer treinamento técnico e utilitário apenas?

Para além destas questões, podemos perguntar se, na prática cotidiana dos cursos superiores e das universidades, elas estão, efetivamente, apenas reproduzindo a ideologia dominante ou se seus dirigentes e docentes, junto com seus alunos, têm chamado para si a crítica ao modelo vigente. No nosso modo de ver, não há evidências sólidas disto. Ao contrário, percebemos o avanço contínuo do modelo de formação de competências profissionais, associadas ao desenvolvimento do empreendedorismo sob seus vários prismas, mas, sobretudo, aquele que o considera sob a ótica de geração de resultados financeiros e econômicos dentro de uma lógica estritamente empresarial, tal qual aquela defendida pelas universidades corporativas.

Finalmente, uma universidade não é uma universidade corporativa. No entanto, ao assimilar seus pressupostos, acaba por exercer a mesma função e papel desta, abrindo mão de sua autonomia e de sua liberdade acadêmica de “buscar a verdade a onde quer que ela leve”. Neste sentido, é importante destacar que as universidades brasileiras – especialmente as públicas – não têm assumido o protagonismo que talvez deveriam assumir, permitindo que sua autonomia – ainda que mal resolvida na prática – seja ameaçada ou suprimida, levando-as a agir a reboque de políticas governamentais elaboradas ao sabor de interesses partidários e político-eleitorais mobilizados em nome de uma ordem econômica mundial inexorável e incontornável, e descoladas – porque inexistentes – de um projeto de educação atrelado a um projeto de país democraticamente construído. 

## Referências

- Akrich, M. 2010. From communities of Practice to Epistemic Communities: Health Mobilizations on the Internet. “Sociological Research Online”, SAGE Publications, 15, 2, <10.5153/sro.2152>. Acesso em 10 dez. 2015.
- Becker, G. S. 1975. Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education. New York: Columbia University Press for NBER.
- Berdahl, R. 1988. Academic freedom, autonomy and accountability in British universities. Paper prepared for the Conference of the society for research into higher education, University of Surrey, 19-21, December.
- Cetina, K. K. 2007. Culture in global knowledge societies: knowledge cultures and epistemic cultures. “Interdisciplinary Science Review”, 32, 361-375.
- Chauí, M. 2001. Escritos sobre a universidade. São Paulo: UNESP.
- Clark, B. 1998. Creating entrepreneurial universities: organizational pathways of transformation. Bingley: Emerald.
- Corporate Universities: An Interview with Jeanne Meister [2000]. “Technology Source”. July/August. Disponível em [http://technologysource.org/article/corporate\\_universities/](http://technologysource.org/article/corporate_universities/). Acesso em 26 out. 2015.

- Covre, M. L. M. 1991. A formação e a ideologia do administrador de empresa. São Paulo: Cortez.
- Denhardt, J. V., Denhardt, R. B. 2007. The new public service: serving, not steering. New York: M. E. Sharpe.
- Fávero, M. L. A.. 2006. UDF: construção criadora e extinção autoritária. In MOROSINI, Marília. A universidade no Brasil: concepções e modelos. Brasília: INEP.
- Gurgel, C. R. M. A gerência do pensamento: gestão contemporânea e consciência neoliberal. São Paulo: Cortez, 2003.
- Habermas, J. 2012. Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista. Vol. 2. São Paulo: Martins Fontes.
- Novos Caminhos para a Educação Superior. 2004. Seminário internacional Universidade XXI. Documento síntese. Brasília: março. Disponível em [www.dominiopublico.gov.br](http://www.dominiopublico.gov.br). Acesso em 15/10/2012.
- Paton, R., Peters, G., Storey, J., Taylor, S. 2005. Handbook of corporate university development: managing strategic learning initiatives in public and private domains. Aldershot: Gower.
- Paula, A. P. P. 2012. Estilhaços do real: o ensino de Administração em uma perspectiva benjaminiana. Curitiba: Juruá.
- Paula, A. P. P. 2005. Por uma nova gestão pública. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Perfil, formação, atuação e oportunidades de trabalho do administrador: pesquisa nacional. 2011. 5 ed. Brasília : CFA.
- Resolução CNE/CES 4/2005. Diretrizes Curriculares Nacionais: Curso de Administração. Diário Oficial da União, Brasília, 19 de julho de 2005.
- Rhoades, G., Slaughter, S. 2004. Academic Capitalism in the New Economy: Challenges and Choices. "American Academic", 1,37-60.
- Rüegg, Walter. 2007. Themes. In RIDDER-SYMOENS, H. DE. *A history of the university in Europe*. Volume II: Universities in early Europe 1500-1800. New York: Cambridge University Press.
- Santos, B. S. 2004. *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez.
- Santos, B. S. O que está em causa. O público. Opinião. [2015]. Disponível em <http://www.publico.pt/politica/noticia/o-que-esta-em-causa-1712944>. Acesso em 01 nov. 2015.
- Santos, B. S. 2005. Os processos da globalização. En SANTOS, Boaventura de Souza Org.. A globalização e as ciências sociais. São Paulo: Cortez, 25-102.
- Santos, B. S. 2003. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez.
- Torgal, L. R., Ésther, A. B. 2014. Que universidade? Interrogações sobre os caminhos da universidade em Portugal e no Brasil. Juiz de Fora: EDUFJF; Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Torgal, L. R. 2008a. A universidade entre a tradição e a modernidade. *Revista Intellectus*. Ano 07, 1.
- Torgal, L. R. 2008b. A universidade e as condições da imaginação. *Cadernos do CEIS20*, Coimbra, 9, 1-32.

Wenger, E. 2012. Communities of practice: a brief introduction. Recuperado en 01 de diciembre de 2015, de <http://wenger-trayner.com/wp-content/uploads/2012/01/06-Brief-introduction-to-communities-of-practice.pdf>.

Wenger, E. 1998. Communities of Practice: Learning as a Social System. *The Systems Thinker*, v.9, n.5, June. Recuperado en 07 de abril de 2015. [https://www.researchgate.net/publication/215439265\\_Communities\\_for\\_Practice\\_Learning\\_as\\_a\\_Social\\_System](https://www.researchgate.net/publication/215439265_Communities_for_Practice_Learning_as_a_Social_System).

## Sobre el autor(a) o autores/About the autor(s)

Angelo Brigato es Professor Associado da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal de Juiz de Fora (FACC/UFJF). Doutor em Administração pela UFMG. Pós-Doutor pelo Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS20) da Universidade de Coimbra, do qual é investigador integrado. Coordenador do *Socius* Grupo de Pesquisa (FACC/UFJF).

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

# Una aproximación teórica al liderazgo político de los alcaldes en el sistema local de España

Collado Campana, Francisco

*Universidad Pablo de Olavide*

 fcolcam@upo.es

Documento recibido:	11 julio 2016
Aprobado para publicación:	14 febrero 2017

---

## Resumen

Este artículo tiene por objeto conocer los distintos condicionantes que se deben tener en cuenta a la hora de estudiar el liderazgo y la élite política local en España. Para ello, se realiza una revisión sobre los estilos de liderazgo, las estrategias y los condicionantes que determinan la capacidad de actuación de la clase política en el municipio. Una primera sección está dedicada al análisis de la “presidencialización” del alcalde español, los estilos de liderazgo local existentes en Europa y Estados Unidos y su puesta en relación con el modelo administrativo del arco mediterráneo, donde se encuadra España. En la segunda sección, se plantea una exposición del perfil socio-económico de la élite local y los métodos de reclutamiento en España. Finalmente, se expone un marco teórico que oriente las distintas investigaciones que se realicen sobre los actores políticos en el municipalismo, sobre todo en lo que respecta a liderazgo.

## Palabras clave

Ayuntamiento; Alcalde; Liderazgo político; municipio; sistema local español.

---

## 1. Introducción: El gobierno local español como objeto de estudio en la Ciencia Política

El municipio en España ha experimentado multitud de cambios institucionales y legales como resultado de la democracia española, las normativas (control del gasto público, medio ambiente, etc.) de la Unión Europea y los compromisos adquiridos ante las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas. Por lo que, aunque muchas veces se habla de la pérdida de poder del Estado, el nivel de gobierno local ha aumentado sus competencias y su autonomía con respecto a los niveles autonómico y central. A lo cual, hay que añadir su

papel en el desarrollo de las políticas intergubernamentales y/o a distintas escalas. No obstante, los ayuntamientos siguen teniendo algunas cuestiones pendientes como la sistematización de sus fuentes de ingresos para poder acometer con sus responsabilidades. Por un lado, se ha producido un aumento de sus márgenes de maniobra locales en el desarrollo de políticas públicas, pero por otro lado no se les ha dotado de los instrumentos fiscales suficientes para sostener dichas actuaciones. Este condicionante adquiere una especial importancia en la actualidad cuando las corporaciones municipales han visto reducidos sus ingresos a la mitad de las cantidades<sup>1</sup> que manejaban antes del inicio de la crisis económica. Ésta es la realidad efectiva de la mayoría de los consistorios españoles desde la Transición hasta los comienzos del siglo XX. Por lo que, es una cuestión que ha afectado sobremedida al ejercicio del liderazgo de los alcaldes, la agenda municipal y la gobernabilidad local.

En otro orden de cosas, se encuentran las características propias de los sistemas de partidos locales y el comportamiento electoral de los mismos. De hecho, son muy distintos los procesos de selección de candidatos en el entorno municipal español si los comparamos con sus homólogos nacionales y autonómicos. Es difícil determinar también qué papel ocupa en el conjunto de la carrera política de la élite el paso por el consistorio, habiendo infinidad de casos en los que la alcaldía supone el inicio en la política, la continuidad en la política local con la promoción de los tenientes de alcalde y concejales o una plataforma previa de acceso a la arena autonómica y nacional como parlamentarios.

En este sentido, esta ponencia procede a realizar una revisión del liderazgo local en España atendiendo a dos ejes: los condicionantes institucionales-económicos y los condicionantes actitudinales-sociales del alcalde. De esta forma, se puede obtener una visión en conjunto de las circunstancias que envuelven de forma genérica al líder local durante el ejercicio del mismo. A lo que hay que hacer hincapié, que la pérdida del liderazgo local por un individuo no supone necesariamente la desaparición del individuo de la política activa, aunque sí mayoritariamente de la arena municipal en el contexto español<sup>2</sup>.

## 2. Factores institucionales-económicos: Estilos de liderazgo local y presidencialización del alcalde español

Las circunstancias institucionales y económicas que envuelven a los líderes locales varían bastante de un municipio urbano a una localidad rural. Es evidente que el tamaño demográfico y geográfico es uno de los primeros aspectos a tener en cuenta en cualquier ayuntamiento a la hora de conocer sus responsabilidades, sus capacidades recaudatorias y la heterogeneidad social de sus habitantes. Al respecto, se han realizado distintas aportaciones desde las Políticas Urbanas, las Políticas Públicas y la Ciencia de la Administración.

En lo referente a los estilos de liderazgo de los alcaldes y otros miembros de la élite local existen distintas clasificaciones, principalmente las realizadas por los autores norteamericanos (Douglas Yates, 1997; Flanagan, 2004) y los europeos (Brugué, 2002; John y Cole, 1999). En el contexto estadounidense, hace ya bastan-

---

<sup>1</sup> En una serie de entrevistas realizadas a alcaldes de la Comunidad Autónoma de Andalucía se recoge como una problemática constante desde 2008 ha sido la reducción de hasta un 50% de los ingresos percibidos por las haciendas locales.

<sup>2</sup> Aunque no exista una cuantificación exhaustiva sobre cuántos alcaldes han abandonado la presidencia del gobierno local y después han vuelto, son prácticamente inexistentes los retornos a la política local, una vez se ha abandonado, en España. Caben citar algunas excepciones como Santiago Martínez Cabrejas (PSOE) que fue alcalde de Almería entre 1979-1991 y posteriormente, lo fue entre 1999-2003; y Alfonso Sánchez Herrera (PP) que fue alcalde de Jaén durante un breve período debido a una moción de censura a José María de la Torre Colmenero (PSOE) y que más tarde sería alcalde electo entre 1995-1999.

tes años, Douglas Yates<sup>3</sup> (1977: 147-150) afirmaba que las grandes urbes -en el contexto estadounidense de postguerra- eran difíciles de gobernar debido al grado de fragmentación del sistema de políticas locales, y por tanto, a la complejidad social que entrañaban distintos colectivos, minorías y élites. A la par, que en la mayoría de las ocasiones los alcaldes estaban constreñidos por grupos y fuerzas sociales. A partir de esta tesis, Douglas establecía una división de los líderes locales según el poder de su base social y el activismo desempeñado (Tabla I). Estas fuerzas establecían una lógica determinista en las posibilidades que tenían los alcaldes que en muchas ocasiones llevaban a un pesimismo empírico y a considerar al alcalde como un sujeto imposibilitado por la fuerza y la intensidad de unas circunstancias envolventes.

**Tabla I. Clasificación de estilos de liderazgo local de Douglas Yates (1977)**

	Alto activismo	Bajo activismo
Base de poder fuerte	Empresario	Jefe
Base de poder débil	Cruzado	Agente

Fuente: Elaboración propia a partir de Yates (1977) y Flanagan (2004).

Sin embargo, la aportación de Yates fue respondida por un análisis más contextualizado de Barbara Ferman (Flanagan, 2004: 10-15). Al respecto, la autora sostenía que la imagen de la "ciudad ingobernable" de los cincuenta y los sesenta había sido una realidad debido a los problemas económicos derivados del final de la II Guerra Mundial. En las décadas de los ochenta y los noventa habían aparecido alcaldes en grandes urbes como Chicago y Nueva York que habían ejercido un liderazgo exitoso. Por lo que, realmente la clave estaría en contextualizar la situación particular de cada uno de los alcaldes, analizar la estructura socio-económica de la ciudad y las opciones políticas, especialmente en la selección de temas de la agenda política. Por lo que, el líder local en Estados Unidos fue observado desde una óptica presidencialista a partir de la década de los noventa.

Entre los autores europeos, la tipología de estilos de liderazgo local en el ámbito europeo más aceptada es la establecida por John y Cole (1999: 102). Estos autores distinguen entre los alcaldes que se anticipan a las necesidades de la comunidad (directives) y otros que se dedican a atender las demandas de los ciudadanos para ofrecer una respuesta posteriormente (responsive). Como se observa (Tabla II), la clasificación establecida por John y Cole se basa en los mismos criterios que ya habían seguido previamente los autores norteamericanos: el grado de activismo, entendido el mismo como capacidad de anticipación del actor a los sucesos de la agenda política; y la base de poder, entendiendo la misma como la fuerza, la intensidad y la cohesión de sus seguidores, sus simpatizantes y su apoyo electoral.

<sup>3</sup> Subirats fue el responsable de introducir a Yates en la literatura española a partir de sus primeros trabajos de la escuela gerencialista española.

**Tabla II. Clasificación de estilos de liderazgo local de John y Cole (1999)**

	Alto activismo	Bajo activismo
Base de poder fuerte	Visionario	Jefe de la ciudad
Base de poder débil	Facilitador	Protector

Fuente: Elaboración propia a partir de John y Cole (1999).

Así, dividen los alcaldes en cuatro tipos, según el ejercicio que realizan de su poder en la ciudad y su capacidad de anticipación a la agenda:

- a) Visionarios: son aquellos con una actitud proactiva, predispuestos al cambio y con un liderazgo que se proyecta en el largo plazo y que tiene capacidad para crear un grupo de seguidores y recabar apoyos fuertes, establecer políticas innovadoras y una coordinación efectiva de dicha coalición y políticas.
- b) Facilitadores: son los que disponen de una agenda abierta, comparten su cuota de poder y aprovechan lo mejor de sus seguidores. Sin embargo, este tipo de líderes tienen grandes dificultades para proyectar su liderazgo y sus políticas municipales en el largo plazo, ya que sus políticas dependen en gran medida de las demandas de otros actores (empresas, asociaciones, etc.) que pueden eclipsar su poder.
- c) Jefes de la ciudad: son aquellos con una fuerte cuota de poder y con una escasa capacidad de anticipación, pero que tienen una fuerte determinación. Suelen usar la agenda local unilateral en la que apenas tienen cabida las demandas de terceros y coordinan sus políticas a través de su posición mayoritaria en el ayuntamiento. De esta forma, su poder se proyecta en el largo plazo y tienen una gran capacidad para el cambio.
- d) Protectores: son líderes que no gozan de una red de seguidores o de apoyos fuertes, por lo que, encuentran grandes dificultades para producir el cambio. Por eso, su labor se dirige a mantener el status quo, coordinar la acción municipal desde su despacho y presentan grandes limitaciones a compartir su poder con otros actores.

Esta tipología de líderes políticos locales guarda relación con la establecida por Yates, al establecer una clasificación que tiene en cuenta el grado de actividad y el poder de sus seguidores y redes. Si bien, algo que resulta fundamental para entender al alcalde español en la época de la actual democracia es su consideración como un "presidente" en el gobierno local o "presidentialism" en las grandes ciudades.

Esta idea del "alcalde" como un "presidente" en la arena local no es algo único del contexto estadounidense. En el caso de Italia, la reforma legislativa de la Ley 81, de 25 de marzo de 1993, introdujo la elección directa del alcalde y reconoce su capacidad para elegir directamente a los miembros (assessore comunale) de su gabinete de gobierno (Leonardi, 2001: 65). Si bien, este cambio en el método de elección del "sindaco" mantiene como objetivo garantizar una mayor independencia del alcalde con respecto a las estructuras partidistas y un mayor acercamiento entre el líder local y la comunidad de ciudadanos que le han elegido.

Esta consideración del alcalde como "presidente" mantiene una relación con la tipología del sistema de gobierno local existente en España. Según una división habitual, los países del norte de Europa se caracterizan por una fuerte descentralización de las tareas, una alta discreción y un escaso acceso a los políticos del nivel central; mientras que, los países del sur de Europa e influidos por el modelo napoleónico, se caracterizan por escasas competencias, bajo grado de discreción y un alto grado de acceso de los políticos locales al gobierno regional y nacional (Heinelt y Hlepas en Bäck, Heinelt y Magnier, 2006: 22). En otras palabras, los alcaldes en España pueden ejercer un alto grado de influencia en los niveles autonómico y central, especialmente en situaciones como la solicitud de colaboración de una instancia nacional en políticas intergubernamentales que repercuten en beneficio del municipio, la selección de candidatos de su circunscripción para el gobierno y el legislativo central, desarrollo de carreras multinivel, capacidad de chantaje y presión ante la aprobación de determinadas leyes o normas perjudiciosas para su municipio, capacidad de asociación con otros municipios y gobierno subnacionales para ejercer presión política y "lobbying", etc.

Siguiendo en esta visión del sistema local actual en España, también hay que señalar que está influido por el sistema alemán y los factores históricos que han operado en la conocida como cuestión de las autonomías durante la Transición (Cuchillo en Goldsmith y Newton, 1997: 40-41). Esto ha llevado a que el sistema local español sea bastante complejo en tanto que mantiene relaciones con niveles local, provincial, autonómico, nacional y europeo. De forma que, el sistema local español se asemeja bastante por sus características al alemán e italiano, a excepción de la continuidad de las diputaciones provinciales. Si bien y en referencia a las diputaciones provinciales, es una institución que encuentra cierta analogía con el "consiglio provinciale" y la "assemblea dei sindaci" del sistema italiano, los cuales se corresponden respectivamente con la junta de gobierno y el pleno provinciales del sistema español.

Así, algunos autores hablan del "presidentialism" del liderazgo local en España como un sistema donde una parte esencial de la capacidad ejecutiva local está concentrada en la figura del alcalde, y no tanto en el plenario del consistorio (Magre y Bertrana, 2005: 73). Esta tendencia hacia la "presidencialización" del líder municipal se inició con la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local<sup>4</sup> en 1985 y muy especialmente, con los subsiguientes desarrollos legislativos (leyes autonómicas sobre los gobiernos locales, estatutos de las comunidades autónomas, etc.) que han venido a consolidar la autonomía de los municipios frente a los otros niveles de gobierno<sup>5</sup> (Regàs, 2002). Posteriormente, diversos factores de la práctica política han contribuido a mantener esta tendencia: la larga continuidad del representante en el cargo, la dedicación parcial o exclusiva a tareas de gestión administrativa y política, la autonomía de los comités locales de los partidos frente a los comités centrales, el dominio de la estructura local del partido del alcalde en su municipio, etc. En los últimos años, algunas leyes han venido a contrarrestar esta tendencia hacia la "presidencialización" del alcalde, con la introducción de elementos de "accountability" como el voto de confianza y la modificación de la moción de censura que pretende tener un carácter constructivo.

El gobierno local de los ayuntamientos españoles durante la actual democracia tiene cuatro órganos principales, según la normativa y la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, que son:

---

<sup>4</sup> De hecho, no se debe olvidar que el legislador español se refiere al líder político local como "alcalde-presidente" en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985.

<sup>5</sup> Esta tendencia se ha convertido en una continuidad histórica durante la democracia debido a la posición jerárquica y limitadora que los Gobernadores Civiles (Gobierno Central) habían ejercido sobre los ayuntamientos durante la dictadura franquista.

- El alcalde-presidente, que es elegido por los concejales del pleno o por los ciudadanos y que ostenta la potestad ejecutiva.
- El pleno que está formado por los concejales elegidos directamente por los vecinos del municipio y que tienen la potestad para componer/elegir al alcalde, regula el orden del día de sus sesiones y tiene encomendadas las funciones de control (voto de confianza, moción de censura, etc.) del alcalde. En cuanto al tamaño del pleno, la normativa establece un baremo del número de concejales que debe tener cada municipio de acuerdo al número de habitantes.
- Los tenientes de alcalde, que sustituyen al alcalde en caso de ausencia, enfermedad, etc.
- La comisión especial de cuentas que tiene como principal función controlar las cuentas y presupuestos, así como presentar los informes y estudios de cuentas que deben ser aprobados en el pleno del ayuntamiento.

En el caso que atañe a los ayuntamientos que son capitales de provincia y son considerados “grandes ciudades” o municipios de “gran población” por la normativa, es preciso tener en cuenta la existencia de otros órganos adicionales que existen en estas localidades, y de los cuales deben dotarse de manera obligatoria:

- La Junta de Gobierno, es un órgano colegiado que está formado por aquellas personas que han sido nombradas por el alcalde como parte de su equipo de gobierno y tiene funciones ejecutivas y administrativas (aprobación de proyectos de presupuesto, concesiones de licencias, planeamientos urbanísticos, etc.).
- Los distritos que son divisiones territoriales dentro del municipio, aprobadas y reguladas por el pleno y presididas por un concejal, con el objetivo de desconcentrar algunas competencias del consistorio y desarrollar la participación ciudadana.
- La asesoría jurídica que tendrá un carácter de asistencia técnica al alcalde y está constituida por personas con formación jurídica y legal.
- El consejo social que está formado por representantes de las organizaciones económicas, sociales y profesionales del municipio y tiene como función emitir informes, estudios y propuestas.
- La comisión especial de sugerencias y reclamaciones que debe crear el pleno y que canaliza distintas propuestas, críticas y sugerencias realizadas por los vecinos, siendo de esta forma, un mecanismo de control por parte de la ciudadanía.

Esta organización de la estructura del ayuntamiento ha aumentado la intensidad de la presidencialización y la profesionalización de los políticos en las denominadas ciudades “de gran población” (Magre y Bertrana, 2005: 78-79). La Ley 57/2003 confiere un especial poder al primer edil de las ciudades grandes a la hora de configurar su equipo de gobierno: puede eliminar libremente a los concejales de su equipo de gobierno y hasta un tercio del mismo puede estar formado por miembros no electos ajenos al pleno de la corporación y nombrados directamente por el alcalde. Por otro lado, también se ha transformado la relación entre políticos y administradores en este tipo de municipios, donde tanto el alcalde como el equipo de gobierno pueden delegar sus funciones en otros cargos como coordinadores generales, directores generales y otras figuras similares.

La escuela gerencialista catalana sostiene que a principios de la década de los noventa, se producen una serie de cambios como un incremento de los servicios sociales en respuesta a las crecientes demandas, la consolidación de concejales profesionales con vocación por la gestión y la gestión de proyectos en el medio y largo plazo en una sociedad cada vez más fragmentada en distintos grupos (Brugué, 2002: 30-31). Esto permite distinguir tres tipos de concejales, siguiendo la clasificación de estilos de liderazgo local de John y Cole (1999): a) asistenciales: centrados en la lógica de servicio a la comunidad y opuestos tanto a las disputas partidistas que no aportan resultados efectivos a los ciudadanos como a los sofisticados planteamientos de los tecnócratas; b) ejecutivos: aquéllos con un bagaje profesional y unas cualidades técnicas que emplean para resolver disfunciones administrativas y desenvolverse adecuadamente en la gestión del ayuntamiento, aunque lo hacen por profesionalidad más que por el deber cívico; c) y políticos: estos últimos están más vinculados al partido político y menos a las rutinas administrativas y consideran que su trabajo debe estar encaminado a la promoción, dirección y control de una política pública. De esta forma, desde la década de los ochenta y hasta los noventa, se produjo un proceso de aumento de los concejales políticos, una ausencia de los asistentes y la reducción de los tecnócratas. Se trata por tanto, de una evolución desde la preocupación por el gobierno a la preocupación por la gobernanza. Este aumento gradual y reciente de la focalización de los políticos locales hacia la gobernanza, no es algo único de España, sino que se reproduce en otros países europeos como han confirmado algunos estudios en Holanda (Hansen, 2001) y Francia y Reino Unido (John y Cole, 1999).

En estos planteamientos desde la óptica de las Ciencias de la Administración y las Políticas Públicas, el modelo institucionalista de Easton permite observar al alcalde como un "gate-keeper" o "guardián de la puerta" en tanto que es la persona responsable de seleccionar los problemas que se convertirán en "issues" de la agenda pública y cuáles de dichos temas serán resueltos (Easton, 1994). La comunidad local y los seguidores a los que sirve el líder local son las fuentes desde las que se transmiten dichas demandas hasta la institución y en el seno de la misma, el alcalde actuaría como un importante decisor y ejecutor en tanto que tiene potestad ejecutiva para acometer con las competencias encomendadas por el ordenamiento jurídico.

Entre algunas de las evidencias empíricas y teóricas que se han postulado desde los estudios locales en España en las últimas décadas y el contexto en el que se desenvuelve se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- La visión nacionalista (Alba, 1997; Mabileau, 1972) y gerencialista (Subirats et al., 2000) del gobierno municipal ha contribuido a la negación de su interés como objeto de estudio por parte de la Ciencia Política, produciendo un abandono y una serie de lagunas teóricas, epistemológicas y empíricas que han determinado la investigación en este ámbito. La única salida obvia de este prejuicio ha sido la ignorancia de los alcaldes en tanto líderes políticos, más aún cuando la misma escuela gerencialista ha afirmado el abandono de una posición managerialista y la transición hasta posiciones más politizadas por parte de los regidores de los municipios españoles desde finales del siglo XX (Brugué y Gomà, 1998: 23). Este fenómeno es definido como la "repolitización" de la relación entre políticos y ciudadanos en el gobierno local.

- El fenómeno de la globalización y la reducción del peso de los Estados en aras de organizaciones supranacionales<sup>6</sup> ha llevado a que el "localismo" se revigore, ya que muchos consistorios -tanto españoles como europeos y anglosajones- han tenido que reconstruir sus relaciones y replantearse los aspectos más básicos de sus capacidades para gobernar ante esta nueva coyuntura (Clarke, 1993). Esto es lo que algunos autores han venido a denominar como "nuevo localismo" frente a la "estatalización" de lo local que había defendido la escuela gerencialista catalana (Natera, 1999: 165-166).
- La aparición de lobbys que defienden el interés de los entes locales. En España, queda claramente definido con el surgimiento de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el surgimiento de asociaciones similares de implantación autonómica, provincial y comarcal. Aunque son entidades donde también están presentes los intereses partidistas, no se debe olvidar que prevalece la presión en defensa de los intereses de los ayuntamientos frente a otras instancias de gobierno, así como de coordinarse en redes de trabajo y apoyo mutuo. Lo que es debido a su integración multipartidista con alcaldes y concejales de distinto signo político, pero unidos por pertenecer a un mismo territorio o mantener un mismo interés local compartido.
- En un reciente trabajo se ha apostado por la importancia de las agendas locales (Bouza, 2012: 45) y desde la escuela gerencialista se ha recordado la necesidad de completar los análisis de agendas locales con el papel desempeñado por el gobierno local (Brugué y Gomà, 1998: 33). Por lo que, la posibilidad de ejecutar encuestas con muestras más reducidas y representativas de un municipio, así como otros métodos cualitativos permitirían desglosar aspectos como los problemas, los temas y las cuestiones que más interesan a los ciudadanos en cada municipio. Por lo que, se abre un nuevo espacio de investigación para los trabajos sobre gobierno local y su puesta en relación con las visiones sistémicas de la política (Easton, 1999).
- Un problema estructural y continuo de los ayuntamientos consiste en la falta de sistematización de las haciendas locales y la escasez de recursos financieros (Zafra, 2005). Esto ha llevado a que multitud de ayuntamientos hayan tenido que endeudarse para poder mantener los servicios públicos y la implementación de determinadas actuaciones. Si bien, muchas veces los alcaldes han entrado en una dinámica consistente en la construcción de grandes infraestructuras (polideportivos, casas de la cultura, centros multiusos, edificios de uso común, etc.) para obtener un buen clima de opinión entre los electores, sin estimar si dichos equipamientos eran realmente necesarios, viables y/o sostenibles económica, social y políticamente. Lo cual ha empeorado las capacidades económicas de los consistorios a partir de la crisis del año 2008.

En resumidas cuentas, el gobierno local de los alcaldes españoles puede dibujarse a partir de las distintas aportaciones que se han mencionado. El líder local español se caracteriza por el abandono de una posición gerencialista y su evolución hacia una postura más política, en un entorno donde la importancia de lo local ha sido recuperada como respuesta a los fenómenos de la globalización. A la par, los tres factores institucionales y que limitan la actuación de los alcaldes residen en la incapacidad financiera, la complejidad del sistema de gobierno multinivel y la capacidad de los partidos más fuertes en el ámbito local para regular la tensión entre la élite elegida (concejales) y los líderes/burócratas de organización del partido.

---

<sup>6</sup> La aparición de instituciones como el Comité de las Regiones en el seno de la Unión Europea tiene un importante carácter político y simbólico en tanto que es un intento de los entes sub-territoriales por tener un peso político en una Europa cada vez más globalizada, menos preocupada por la pequeña escala.

En cierta medida, el papel de los alcaldes españoles puede ser definido como el “presidente de la ciudad”, parafraseando a los estudios de los años noventa en Estados Unidos y del caso italiano tras la reforma de los años noventa debido a la consolidación de un liderazgo local fuerte (Leonardi, 2001; Brugué y Gomà, 1998; Magre y Bertrana, 2005). Sin embargo, es un presidente muchas veces limitado por una serie de factores que dificultan la ejecución de sus programas de gobierno. Por ello, la agenda local representa uno de los aspectos que no deben faltar en cualquier investigación que se precie de los líderes locales, para observar con nitidez cuáles son los problemas políticos que deciden resolver y cuáles no, de acuerdo a su estilo de liderazgo y las necesidades del municipio.

Este análisis del líder en el nivel local no puede realizarse por separado de las distintas interdependencias que existen entre las distintas instancias de gobierno, tanto la autonómico como la nacional. Tras la crisis económica, los efectos de la crisis económica y las limitaciones presupuestarias impuestas desde Bruselas han llevado a que los poderes locales hayan sido los grandes perdedores en el período comprendido entre 2008-2015 (Harguindéguy et al., 2015). Además, una instancia que merece una especial atención es la introducida por la Unión Europea, que se inserta como un cuarto nivel que participa en las políticas locales: actuaciones comunitarias, aprobación de normativa que afecta a los poderes municipales y fondos comunitarios para la ejecución de políticas públicas multinivel y su capacidad para insertar nuevos temas políticas en las agendas locales (Pallau, 2013).

### **3. Factores actitudinales-sociales del alcalde: elecciones locales y composición de la élite política local**

El alcalde representa un miembro de la élite local que ha sido seleccionado tanto por su propio partido como persona para encabezar una candidatura como posteriormente por los votos de sus (con)ciudadanos. Por eso, el análisis del líder local debe ir unido a los procesos de selección y desección de élites que tanto el mismo sistema de partidos como el electorado efectúan dentro de la estructura social del municipio<sup>7</sup>.

En este sentido, la Ciencia Política española recoge algunos trabajos dispersos sobre élites y comportamiento electoral municipal que se deben tener en cuenta. La mayoría de estos trabajos representan estudios agregados y análisis comparativos sobre la reproducción de las élites, las elecciones municipales y los factores que determinan el voto en el entorno local. Por lo que, hasta cierto punto, no existe una teorización sobre estos objetos de estudio y se observa una ausencia de trabajos empíricos sobre casos de estudio concretos. Y es que, sería imposible crear una teoría o un modelo único para explicar la multitud de dinámicas socio-políticas que se producen en cada uno de los municipios españoles, ya que la generalización implicaría una importante pérdida de la diversidad de pautas políticas locales. Al contrario, es mejor apostar por fórmulas metodológicas que, aunque limiten su capacidad de generalización, favorezcan una mejor comprensión de los fenómenos concretos y localizados que se producen en el interior de la ciudad, o mejor dicho, en cada municipio.

Las arenas políticas locales, entendidas como subsistemas electorales y sistemas de partidos, han estado definidas durante toda la democracia por tres fenómenos. Primero, la nacionalización de la política local que implica que los ciudadanos en las elecciones municipales, ejecutan un voto racional conforme a lo que sucede en la política nacional. Segundo, la parlamentarización de las asambleas en el nivel local por el cual, las diná-

---

<sup>7</sup> Esto implica tener en cuenta los procesos de socialización, formación y de reclutamiento de élites locales que se han desarrollado en un municipio concreto.

micas presentes en los plenos municipales y de las diputaciones provinciales adoptan características similares a las dinámicas de las cámaras legislativas nacionales y/regionales. Tercero, la estatalización de la política local que implica que los partidos imperantes en el ámbito nacional se reproducen en el entorno local.

A grandes rasgos, Irene Delgado Sotillos (1997 y 2006) comprueba como nacionalización, la parlamentarización y la estatalización de la política local han sido constantes durante las tres primeras décadas de la democracia. Asimismo, también lo confirma Guillermo Márquez cuando analiza los distintos métodos de nombramiento de los alcaldes, apoyados desde mayorías simples hasta coaliciones sobredimensionadas (52-53). Delgado Sotillos ofrece una visión agregada de los actores partidistas con mayor implantación en los municipios españoles. Al respecto, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) constituye el grupo político con una mayor implantación desde 1983 hasta 1999, seguido en segundo lugar por el Partido Popular (PP). Según la autora, el PP habría superado de forma agregada el número de votos en relación al PSOE debido a la búsqueda de votos procedentes del electorado del centro. Sin embargo, estos datos deben ser matizados en cada uno de los municipios y es el resultado de esa visión "nacional" con la que muchos politólogos observan el escenario local.

Pese a ello, hay un dato interesante que aporta Irene Delgado al afirmar que la participación en los comicios locales es inferior a los comicios autonómicos y/o nacionales, tal y como sucede en otros países como Dinamarca, Finlandia, Holanda, Alemania, Noruega, Suecia, Suiza y Estados Unidos, entre otros (Delgado Sotillos, 1997: 24-25). Pese a la amplitud de esta actitud ante las elecciones municipales, resulta paradójico que los ciudadanos concedan mayor importancia a las elecciones generales, cuando es en el nivel local donde existe una mayor capacidad de influencia y participación por parte de la sociedad. Este fenómeno guarda relación con la "nacionalización" de las elecciones locales, es decir, con la influencia de la política nacional en las decisiones de participación y voto de los electores en los comicios municipales (Carrillo, 1989; Delgado Sotillos, 2006; Elkitt, 1991; Mabileau, 1987) e incluso en la influencia de los líderes nacionales en las elecciones locales como se ha comprobado en la Comunidad Autónoma de Andalucía (Martínez y Ortega, 2010: 19). Si bien, también se ha demostrado que el liderazgo de los alcaldes y el clima político local también influyen en las elecciones municipales, y es en este aspecto, donde está uno de nuestros intereses de investigación (Botella, 1992; Capo, 1999; Martínez y Ortega, 2010). En un trabajo más reciente, se ha observado como la abstención electoral aumenta considerablemente cuanto mayor es el tamaño de hábitat en los últimos comicios electorales (Trujillo, Ortega y Montabes, 2013). Lo que permite hablar de la "urbanización" de la abstención política en los grandes municipios, frente a una mayor participación política que se encontraría en los municipios rurales o de menor tamaño.

Entre algunas características generales que deben tenerse en cuenta en la estructura de la competición en las elecciones locales en España desde la Transición hasta 2005, cabe destacar las siguientes, a partir del estudio de Delgado Sotillos (1997 y 2006):

- La concentración del voto se ha mantenido entre la Unión de Centro Democrático (UCD) y PSOE durante los dos primeros comicios locales (1979 y 1983), y posteriormente, ha continuado entre PSOE y AP<sup>8</sup>-PP.
- Las elecciones municipales representan el espacio más adecuado para la aparición de partidos políticos de pequeña magnitud, especialmente regionalistas y/o locales. En el caso de Andalucía, pueden

---

<sup>8</sup> Alianza Popular.

mencionarse el Partido Andalucista, el Partido Socialista de Andalucía y el Grupo Independiente por Almería<sup>9</sup>.

- El número de candidaturas que obtienen representación han oscilado entre las cinco y las 15 que obtuvieron en Baleares en 1991. No obstante, la práctica habitual demuestra que la cantidad de cinco fuerzas políticas con representación efectiva en el consistorio representa el promedio habitual en la mayoría de los municipios españoles a lo largo de los distintos comicios locales.
- Las preferencias electorales de voto en el contexto local han estado dirigidas hacia los partidos predominantes en el entorno nacional (UCD, PSOE y PP) y hacia los partidos nacionalistas en aquellas comunidades con una importante presencia de dichas opciones en el ámbito nacional y autonómico.
- La volatilidad electoral es más alta durante los dos primeros comicios electorales de la democracia, pero finalmente se asienta a partir de 1983 creando una volatilidad mayoritariamente intra-bloques ideológicos frente a la volatilidad entre bloques ideológicos, en la que los votos oscilan dentro de opciones partidistas de una ideología política cercana o similar.
- Se ha detectado en determinados comicios locales, previos a unas elecciones generales de transición, una influencia del "voto de castigo" hacia el partido político que ostentaba la Presidencia del Gobierno con respecto a sus candidatos en el entorno municipal, por ejemplo, en las elecciones locales de 1983 y 1995 que coinciden respectivamente con períodos de descrédito de la UCD y del PSOE respectivamente.
- Los niveles de competitividad electoral han sido mayores durante la primera década de la democracia debido a la gran cantidad de partidos políticos, y posteriormente, se han mantenido en un nivel alto. Entre otros elementos que contribuyen a los altos niveles de competitividad se encuentran la posibilidad de la formación de coaliciones de gobierno y los apoyos a la proclamación de los alcaldes por parte de otras fuerzas.
- El cleavage izquierda-derecha sigue siendo el principal anclaje que influye en el voto de los electores en las elecciones municipales, de forma similar a sus homólogas nacionales y autonómicas.

Siguiendo con la confluencia de nacionalización, parlamentarización y estatalización de la política local, la crisis económica iniciada en 2008 ha producido cambios políticos en el ámbito central que después se han replicado en el local. Esta debacle económica que ha devenido en crisis política y social, con una caída de confianza en los partidos tradicionales, ha producido la irrupción de Ciudadanos y Podemos (Rodon y Hierro, 2016). Ambas formaciones, mantienen una ideología, un origen y una estrategia política en el entorno local distintas, pero ambas surgen como respuesta a la pérdida de votos del Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español. Para nuestro interés en el ámbito local, Podemos -un partido de izquierdas y que combina una estructura orgánica con un entramado de plataformas ciudadanas- presenta un especial interés ya que su origen se encuentra en los movimientos del 15M, y que posteriormente, fueron capitalizados por sus líderes,

---

<sup>9</sup> El Partido Andalucista tras sus sucesivas derrotas electorales en el ámbito autonómico y estatal, apenas cuenta con varias decenas de alcaldes y concejales en los consistorios andaluces. Lo que ha llevado a que dicha formación política desapareciera tras una decisión adoptada en su último congreso celebrado en septiembre de 2015. En cuanto al Grupo Independiente por Almería que fue un proyecto de carácter personalista del político popular, Juan Francisco Megino, volvió a reintegrarse tras una serie de pactos políticos dentro del Partido Popular a finales de la década pasada.

otorgando una especial autonomía en el ámbito local (Calle, 2015: 179). De esta forma, este partido decidió como estrategia fomentar agrupaciones de electores<sup>10</sup>, que reuniesen a distintos movimientos y colectivos locales, para su concurrencia en los comicios municipales de 2015. Esto además explica que algunos de sus líderes locales<sup>11</sup>, surgidos de estos movimientos de base, del ámbito local hayan adquirido cierta relevancia en el contexto nacional. En cambio, Ciudadanos, partido de ideología liberal y socio-liberal, ha tenido un camino distinto. Este grupo, que también se ha desarrollado gracias al descontento de las formaciones tradicionales, tiene su origen en la comunidad autónoma de Cataluña. Su estrategia ha pasado por la elaboración de candidaturas gestionadas directamente por los subcomités regionales y/o locales. Lo que ha llevado a que se produzcan tensiones entre sus políticos locales y la propia burocracia orgánica del partido.

Como se observa, los cambios partidistas y el surgimiento de nuevas fuerzas en los ámbitos nacional y/o regional ha tenido su consecuencia en el plano local. Como señala Joan Subirats (2016), ya hace más de una década que se produjo una mayor politización de los representantes y un progresivo abandono de posiciones gerencialistas en los ayuntamientos. Los nuevos partidos locales que agrupan a plataformas ciudadanas y colectivos surgidos de las movilizaciones contra la crisis política y económica, han creado un entorno local con mayor pluralidad política como fruto de una penetración transversal en la sociedad. Sin embargo y en referencia a la transversalidad del votante de Podemos, se ha demostrado que sus simpatizantes no son representativos del conjunto de la sociedad española y que tiene un perfil socio-económico determinado (Recuero, 2015: 127). Por lo que, la mayor pluralidad política en el entorno local actual se fundamenta más en la mayor diversidad de partidos que en supuestos procesos que combinan partidos políticos con agrupaciones y movimientos sociales.

No obstante, siguen quedando dudas sobre cuál es el grado de influencia del clima político local en las elecciones, cuáles son las carreras políticas que experimentan los líderes y/o los miembros de la élite política local, cuál es el margen de maniobra de los candidatos locales para vencer o mejorar sus resultados en las elecciones municipales. El problema de este tipo de análisis, pese a que aportan información rica y general es que dejan a un lado la influencia del carácter y el liderazgo de los alcaldes en cada municipio; desechan el papel que cumplen otros actores como sindicatos, asociaciones y no llegan a aportar información específica y en profundidad debido a que corren el riesgo de caer en la "falacia ecológica". Dicho de otra forma, los datos que son válidos para un nivel de gobierno no son necesariamente válidos a otra escala y aunque permiten efectuar generalizaciones, no aportan información sobre casos de municipios en concreto. Este tipo de enfoques y métodos demasiado preocupados por encontrar leyes o afirmaciones generales al universo estudiado a través de visiones agregadas, pretenden estudiar lo local, pero alejando la óptica hacia un punto de vista más nacional, más genérico y más indeterminado.

Ahora bien, cabe preguntarse cuáles son las características de la élite política local española: ¿cuáles son sus trasfondos profesionales o sociales de procedencia?, ¿cómo son reclutados?, ¿cuáles son sus características socio-económicas?, ¿cómo está organizada la estructura de la élite local?, ¿y qué papel cumple en la carrera política el paso por tareas de gobierno y/o representación en el ámbito local? Para responder a estas preguntas, existen algunos trabajos que desde una perspectiva comparada han aportado luz sobre estos interrogantes (Bäck, Heinelt y Magnier, 2006; Eldersveld, Strömberg y Wim, 1995), pero son escasas las investigaciones

---

<sup>10</sup> Algunos ejemplos de estas agrupaciones son Barcelona Em Comú, Ahora Madrid, Ganemos Málaga, Jaén en Común, etc. En el seno de estas candidaturas han existido miembros procedentes de movimientos ecologistas, feministas, antideshaucios y otros de pequeños grupos políticos como Equo o Izquierda Anticapitalista, que han confluído en Podemos.

<sup>11</sup> Entre ellos se puede citar a Manuela Carmen en Madrid, Ada Colau en Barcelona y/o Kichi González en Cádiz.

que permitan profundizar sobre las diversas élites subestatales de España a excepción de algunos trabajos dispersos que se comentan a continuación.

Entre estos estudios que han trabajado distintas preguntas en torno a este actor político, uno de los principales expertos en este tema es Guillermo Márquez (1981), que ha observado como los antiguos alcaldes franquistas se mantenían a través de su integración en candidaturas de la derecha política en las primeras corporaciones democráticas en las comunidades autónomas de Andalucía y Galicia. Asimismo, las campañas democráticas realizadas durante las primeras elecciones democráticas municipales apenas contaban con una organización estructurada en la provincia de Almería, salvo algunas excepciones entre la UCD y el PSOE. La composición política de cada partido era el resultado de distintos sujetos con diferentes procesos de socialización. En algunos casos compartidos, como UCD y AP que provenían del régimen franquista y contaban entre sus filas con miembros de las clases media-alta y alta (Márquez, 1992). De hecho, se encontraban distintos perfiles entre la derecha, como monárquicos, falangistas, demo-cristianos y liberales que eran el resultado de la existencia previa de distintos grupos en un régimen autoritario, que no totalitario. En los partidos de la izquierda, los candidatos se caracterizaban por ser más jóvenes, de clase media y obreros y había una mayor presencia de las mujeres (Márquez, 1981).

En un trabajo sobre las características de la élite local de Jordi Capo (1992), se muestra una perspectiva comparada de la élite municipal española y sus homólogas francesa e italiana. En primer lugar, la élite política local española ha favorecido a la expansión territorial de los partidos políticos durante las primeras décadas de la democracia debido al reducido porcentaje de población militante. En segundo lugar, insiste en el papel que tiene la élite política local en su contribución a la carrera política, ya que, aunque la élite local es menos numerosa en España, los alcaldes tienen un peso partidista mayor que en países como Italia y Francia.

En cuanto a los datos sociodemográficos, Capo (1992: 136-141) señala algunos datos genéricos sobre la élite local española. Así, se observa como la mujer tenía una presencia inferior al 5% durante principios de la década de los ochenta en la política local. Si bien, para estas fechas, partidos como PSOE y Partido Comunista de España (PCE) habían aprobado las primeras cuotas para garantizar una presencia de la mujer entre sus candidaturas públicas. La mayoría de los alcaldes y concejales eran jóvenes, siendo mayoritarios los que tenían entre 30-39 años. De esta forma, se observa como una mayoría considerable procedían de la oposición al franquismo de los años setenta.

En cuanto a su formación, aquellos que tenían estudios elementales y habían realizado el bachillerato eran los grupos mayoritarios, frente a los universitarios que eran una minoría inferior al 10%. Entre otros datos sustanciales, se observa una amplia presencia de campesinos y trabajadores manuales entre los alcaldes, a lo que Capo afirma que algunas de las capas más desfavorecidas encontraron una forma de promoción social ascendente en la representación local. En cuanto a la procedencia, más del 70% de la élite local había nacido en el mismo municipio en el que gobernaba.

En este sentido, el alcalde de la mayoría de los municipios españoles presenta un perfil variado y heterogéneo, aunque en los primeros años, abundaron los alcaldes varones, con escasa formación, nacidos en el mismo municipio donde ostentaban el cargo y procedían de los escalafones bajos y medio-bajos de la estructura social. De esta forma, se puede observar cómo la representación local en no pocas ocasiones fue más una necesidad material que una vocación, debido a la existencia de importantes incentivos egoístas para mejorar las condiciones personales de alcaldes y concejales.

En lo que coinciden la mayoría de los autores españoles que han abordado la élite municipal es que el paso por la representación local no estaba incentivado estrictamente por intereses egoístas ajenos a la política, sino que también el ser miembro de la élite local suponía un primer paso o desarrollo de una carrera política multi-nivel durante la primera década de la democracia (Capo, 1992; Márquez, 1992). Y es que, esta tendencia se ha mantenido constante como demuestra un reciente artículo de Rodríguez-Teruel (2011), quien sostiene que el desempeño de cargos representativos en el gobierno local y/o regional constituye una fase previa y/o fundamental en la carrera política de los diputados nacionales en España. A través de un análisis cuantitativo de los representantes del Congreso de los Diputados durante el período 1977-2009, se ha observado como la mayoría de ellos habían tenido experiencias previas en algún nivel de gobierno subcentral, siendo una minoría aquellos que habían accedido directamente como miembros o consejeros de un gabinete ministerial. De esta forma, Rodríguez-Teruel señala que en los Estados europeos descentralizados, como España, la élite parlamentaria está constituida por políticos con una experiencia y un trasfondo previos en los niveles de gobierno subnacionales. Así, en otros estudios comparativos se demuestra que en la mayoría de los Estados descentralizados de Europa Occidental está apareciendo un nuevo modelo de carrera política donde la participación en los gobiernos subnacionales adquiere una especial relevancia, tanto para el acceso a la clase política nacional como a la regional (Botella et al., 2010). Mientras que en países con un alto grado de centralización como puede ser el caso de Francia, la carrera política sigue unas vías más tradicionales y con una dinámica bien distinta.

#### 4. Conclusiones

A raíz de estas reflexiones, el análisis del liderazgo local en el sistema político español debe partir necesariamente de la visión del alcalde como un "presidente" en su municipio, especialmente en los casos de los regidores de grandes poblaciones urbanas y capitales de provincia. De esta forma, se puede entender no sólo la considerable cantidad de competencias que ostentan los gobiernos locales, sino también la capacidad potencial que puede entrañar esta responsabilidad política, la del ejecutivo municipal. En segundo lugar, se debe prestar especial atención en cada caso concreto al grado de activismo y la capacidad de anticipación de los alcaldes a los distintos problemas que son susceptibles de transformarse en "issues" y ser agregados como temas a la agenda local, o si bien, son los mismos actores políticos, económicos y sociales los que influyen en mayor medida en la entrada de dichos temas que parten como demandas ciudadanas hacia la institución. Esta misma capacidad de actuación no debe observarse sólo en el contexto local, sino también en los otros niveles de gobierno atendiendo a la capacidad de los regidores locales en los países mediterráneos para acceder a otros niveles de gobierno y la lógica de las políticas intergubernamentales que comprometen a gobiernos centrales y subestatales. En tercer lugar, es necesario observar la base de poder que mantiene el regidor en forma de respaldo electoral y prestando especial importancia a los seguidores y las redes de apoyo que sostienen su liderazgo, especialmente en estos últimos casos se abre un espacio para la aplicación del análisis de redes como herramienta metodológica de la Sociología. En cuarto lugar, es preciso que los anteriores análisis sean sometidos a una visión transversal de las limitaciones contextuales de los alcaldes que se fundamentan en la incapacidad financiera, el complejo sistema multinivel de países como España y la capacidad de los partidos políticos -especialmente aquellos con estructuras de "catch-all-parties"- para regular las tensiones existentes entre los regidores locales y los burócratas de la organización partidista.

Siguiendo con esta propuesta, los análisis agregados de las elecciones locales no han aportado una información rica y abundante para especificar y concretar en cada caso a los líderes y las élites locales. Por lo que y a riesgo de evitar las falacias ecológicas tan habituales entre los conductistas, se hace necesario la capacidad de

desagregación de dichos datos para que politólogos y sociólogos puedan emprender estudios comparados y análisis de casos de distintos municipios. Si bien, determinados estudios contextuales y ambientales como la influencia del tamaño de hábitat en la abstención en las elecciones locales, el efecto de los liderazgos nacionales y el clima político existente entre los vecinos representan importantes aportaciones demoscópicas que ayudan a profundizar en la comprensión de los procesos electorales locales. Asimismo, hay que subrayar que un análisis del período presente del gobierno local español debe tener en cuenta la presencia de una mayor pluralidad política, fundamentada en una revitalización del municipalismo (Subirats 2016)

En cuanto a la composición de la élite local, se observa una gran falta de información y de datos con la excepción de los trabajos que hemos reseñado. Esta laguna, quizá donde menos información se dispone del entorno local, requiere de un trabajo amplio para conocer cuál es la procedencia social, los rasgos socio-económicos y los distintos perfiles de alcaldes y concejales. Sin ir más, el proyecto "Comuniverso: il motore di ricerca dei Comuni Italiani" recoge una considerable cantidad de datos desagregados de los "sindaci" en los gobiernos locales italianos<sup>12</sup>. En este sentido, dicha base de datos puede ilustrar claramente la cantidad y la cualidad de los datos requeridos de la élite local en España, los cuales brillan por su ausencia. La aplicación sistemática de encuestas, entrevistas en profundidad e historias de vida ayudarían a recabar estos datos que permitan caracterizar con nitidez quiénes gobiernan en los ayuntamientos españoles. Así como para comprender el papel que ha ocupado y ocupa el paso por la alcaldía y/o la concejalía dentro de la carrera política multinivel de la clase política española. De esta forma, se puede presentar un análisis sistemático de los líderes locales que se enriquezca con las aportaciones de las distintas corrientes y enfoques, pero evitando los errores y los sesgos en los que cada una ha caído. Así, se puede evitar una pérdida de información considerable producida por fenómenos como la obsesión gerencialista, la estatalización de la vida local por parte de los investigadores y la falacia ecológica que han dejado, en muchas ocasiones, al gobierno local como un objeto de estudio residual de la Ciencia Política en España. ❌

## Referências

- Alba, Carlos. 1997. "Gobierno local y Ciencia Política: Una aproximación", en Carlos Alba y Francisco J. Vanaclocha, eds., *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: BOE.
- Bäck, Henry; Heinelt, Hubert y Magnier, Annick. 2006. *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Berlín: Springer.
- Bolgherini, Silvia. 2015. *Navigando a vista: Governi locali in Europa tra crisi e riforme*. Bologna: Il Mulino.
- Botella, Joan; Rodríguez-Teruel, Juan; Bárbera, Óscar y Barrio, Astrid. 2010. "A new political elite in Western Europe: the political careers of regional prime ministers in newly decentralised countries", *French Politics*, 8 (1): 42-61.
- Botella, Joan. 1992. "La galaxia local en el sistema político español", *Revista de Estudios Políticos*, 76: 145-160.
- Bouza, Fermín. 2012. "Las agendas en el nivel local", *Más poder local*, 13: 45.

---

<sup>12</sup> La base de datos Comuniverso, organizada por la Red de Ayuntamientos Italianos (Rete dei Comuni Italiani) recoge datos demográficos, sociales y económicos de los municipios italianos desde finales del siglo XIX; alcaldes ("sindaci") por género, edad, clase social y área política; asociaciones de entes locales y comarcales; información cartográfica; datos electorales por comuna; y redes de investigaciones del entorno local, entre otros. Para más información se puede consultar en: <http://www.comuniverso.it/>. Consulta realizada el 11 de julio de 2016.

- Brugué, Quim. 2002. "Nuevos Ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes", *Revista Española de Ciencia Política*, 7: 9-37.
- Brugué, Quim y Gomà, Ricard. 1998. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- Calle, A. 2015. "Podemos y el auge municipalista. Sobre partidos, ciudadanía y vieja política", *Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 32: 169-190.
- Capo, Jordi. 1999. "El debate sobre el sistema electoral local. Imágenes, intereses y propuestas", en Joan Botella, coord., *La ciudad democrática*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Capo, Jordi. 1992. "La élite política local en España", *Revista de estudios políticos*, 76: 127-143.
- Carrillo, Ernesto. 1989. "La nacionalización de la política local", *Política y Sociedad*, 3: 29-46.
- Clarke, Susan E., 1993. "The New Localism: Local Politics in a Global Era", en Edward G. Goetz y Susan E. Clarke, eds., *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*. Londres: Sage.
- Delgado Sotillos, Irene. 2006. "Las elecciones municipales de 2003: entre lo local y lo nacional", en Joaquín María Molins y Pablo Oñate, eds., *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*. Madrid: CIS.
- Delgado Sotillos, Irene. 1997. *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*. Madrid: Siglo XXI.
- Easton, David. 1994. *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Eldersveld, Samuel J.; Strömberg, Lars y Derksen, Wim. 1995. *Local Elites in Western Democracies*. Westview.
- Elkitt, Jergen. 1991. "Subnational elections campaigns: the Danish local elections of november 1989", *Scandinavian Political Studies*, 14 (3): 219-239.
- Flanagan, Richard M., 2004. *Mayors and the Challenge of Urban Leadership*. Maryland: U. Press America.
- Goldsmith, Michael y Newton, Kenneth. 1997. "Los sistemas de gobierno local en el mundo contemporáneo", en Carlos Alba y Francisco J. Vanaclocha, eds., *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: BOE.
- Harguindéguy, Jean Baptiste, Pasquier, Romain y Cole, Alistair. 2015. "La gouvernance territoriale espagnole à l'épreuve de la crise économique: Vers la recentralisation?", *Critique Internationale*, 67 (2): 103-122.
- Hansen, Karin. 2001. "Local Councillors: Between Local Government and Local Governance", *Public Administration*, 79 (1): 105-123.
- John, Peter y Cole, Alistair. 1999. "Political Leadership in the New Urban Governance: Britain and France Compared", *Local Government Studies*, 25 (4): 98-115.
- Leonardi, Laura. 2011. "La élite politiche locali prima e dopo l'introduzione della l. 81. Il caso fiorentino", en Annik Magnier, eds., *Élite e comunità: I poteri locali nella transizione italiana*. Rubbettino.
- Mabileau, Albert. 1972. *Les facteurs locaux de la vie politique nationale*. París: Pedone.
- Magre, Jaume y Bertrana, Xavier. 2005. "Municipal Presidentialism and Democratic Consolidation in Spain", en Rikke Berg y Nirmala Rao. eds., *Transforming Local Political Leadership*. Hampshire: Palgrave.
- Márquez, Guillermo. 2010. "Gobernabilidad local en España", *Política y Sociedad*, 47 (3): 37-66.
- Márquez, Guillermo, 1992. *Movilidad política y lealtad partidista en Andalucía: 1973-1981*. Madrid: CIS.
- Márquez, Guillermo. 1981. *Almería en la transición: elecciones y sistema de partidos (1976-1980)*. Almería: Guillermo Manuel Márquez.
- Martínez, Guadalupe y Ortega, Carmen. 2010. "Las elecciones municipales del 2007 en Andalucía", *Psicología política*, 41: 7-25.

- Natera, Antonio. 1999. Percepciones y estilos de liderazgo local en la España democrática. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Palau, Anna M. 2013. "La europeización de la agenda legislativa estatal y autonómica (1986-2007)", *Revista de Estudios Políticos*, 160: 69-102.
- Recuero, F. 2015. "¿Quiénes son los simpatizantes de Podemos?", *Análisis Político*, 85: 112-130.
- Regàs, Rosa. 2002. "Pròleg al'obra de P. Maragall", en Pasqual Maragall, ed., *Los ayuntamientos*. Barcelona: Destino.
- Rodríguez-Teruel, Juan. 2011. "Ministerial and parliamentary elites in multilevel Spain", *Comparative Sociology*, 10 (6): 887-907.
- Rodon, Toni y Hierro, María José. 2016. "Podemos and Ciudadanos Shake up the Spanish Party System: The 2015 Local and Regional Elections", *South European Society and Politics*, 21 (3): 339-357.
- Subirats, Joan. 2016. *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Catarata.

## Sobre el autor(a) o autores/About the autor(s)

Francisco Collado Campaña (Málaga, 1984) ES profesor contratado predoctoral FPU en el Área de Ciencia Política de la Universidad Pablo de Olavide. Actualmente, desarrolla su tesis sobre el liderazgo político local bajo la dirección de Francisco Entrena Durán (UGR) y José Francisco Jiménez Díaz (UPO). Máster en Política y Democracia (UNED), Licenciado en Ciencias Políticas (UPO) y Licenciado en Periodismo (UMA). Ha participado en diversos grupos de investigación nacionales en Ciencias Políticas y Sociología, publicando distintos artículos en revistas académicas y ponencias en los congresos de AECPA, ALICE, APCP, Centro de Estudios Andaluces y ACMS, entre otras. Asimismo, ha sido Becario de Investigación del Centro de Investigaciones Sociológicas y ha trabajado como periodista en distintos medios de comunicación y en gabinetes de prensa.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

**Información de Contacto**  
Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

**GIGAPP Estudios Working Papers** (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.  
Envío de originales [ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

Consulte las normas para la presentación de originales en la web  
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

**GIGAPP**  
**Estudios / Working Papers**

ISSN 2174-9515