

## VIII° SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN URBANA Y REGIONAL

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE INVESTIGACIÓN URBANA Y REGIONAL  
ACIUR - INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS IEU, UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE COLOMBIA, SEDE BOGOTÁ

### GOBIERNO DE MUNICIPIOS Y AGLOMERACIONES URBANAS

28, 29 y 30 de septiembre de 2009

Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá

**Mesa temática 4: “Transporte y Servicios Públicos Domiciliarios”**

### **MOVILIDAD DE PERSONAS Y GOBERNANCIA REGIONAL. Una primera aproximación a la política pública de movilidad en la Región Capital<sup>1</sup>**

**Jean-François Jolly<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Esta ponencia es un documento de reflexión derivado de investigaciones personales ya desarrolladas sobre la *territorialización de las políticas públicas en Colombia* (Jolly, 2008, 2009), así como de los primeros avances de una investigación colectiva en desarrollo adelantada por el Grupo de investigación “Políticas urbanas” e intitulada “Análisis de la movilidad urbana en Bogotá, desde una perspectiva de sostenibilidad urbana” (Monteoliva, et al., 2009), de cual el autor es el líder.

El Grupo de investigación Interfacultades (Arquitectura y Diseño y Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales) “Políticas urbanas” de la Pontificia Universidad Javeriana- Bogotá, además del presente autor, lo conforman Claudia Dangond Gisbone, Magistra en Relaciones Internacionales, Decana Académica, [dangond@javeriana.edu.co](mailto:dangond@javeriana.edu.co), Alejandra Suzana Monteoliva Vilches, Magistra en Planeación y Administración del Desarrollo Regional, Directora de la Especialización en Gerencia Pública y Gobierno Territoriales, [amonteoliva@javeriana.edu.co](mailto:amonteoliva@javeriana.edu.co) ambas en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Carrera 7ª N° 40-62, Edificio 09, Bogotá (D.C.), Colombia, (571) 320 83 20 y Fernando Rojas Parra, Magíster en Gestión Urbana, [fernando.rojas@javeriana.edu.co](mailto:fernando.rojas@javeriana.edu.co),

<sup>2</sup> Economista, Experto en Planificación Urbana y Regional, Doctor en Estudios de las Sociedades Latinoamericanas, Profesor asociado, Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá (D.C.) Carrera 7ª N° 40-62, Edificio 18, Oficina 18-112, Bogotá (D.C.), Colombia, (571) 320 83 20 Ext. 2410. Además de profesor universitario, ha sido consultor de Colciencias, de los Ministerios de Trabajo de Francia y de Colombia, de la Defensoría del Pueblo y de la ESAP. Correos electrónicos: [jjolly@javeriana.edu.co](mailto:jjolly@javeriana.edu.co); [jjolly@tutopia.com](mailto:jjolly@tutopia.com)

# **MOVILIDAD DE PERSONAS Y GOBERNANCIA REGIONAL.**

## **Una primera aproximación a la política pública de movilidad en la Región Capital**

### *Resumen*

La ponencia aborda las consecuencias, tanto en términos de referencial como de lógica de política pública y de manera de lograr la gobernabilidad, que implica el cambio de perspectiva que significa pasar de un enfoque en términos *de modos de transporte* o de movimiento de vehículos y de infraestructuras necesarias para que aquellos se den en la Región Central (transporte público, Metro, Transmilenio, Tren de Cercanías, carro individual, en bicicleta, en moto, a pie etc.) a un enfoque de *movilidad de personas* que se interesa por los movimientos de personas en la región central.

Después de analizar la naturaleza del cambio de referencial sectorial y del cambio de referencial global que implica el paso del “transporte de pasajeros” a la “movilidad de personas” y la dificultad tanto de la *construcción de un bien público complejo regional como referencial sectorial como de la construcción del mismo referencial global regional*, el artículo examina lo que significa pasar del *gobierno regional sobre el tema del transporte de personas a la gobernancia regional alrededor del tema de la movilidad de personas*.

Finalmente, se esboza los términos de referencia de un análisis previo en torno a la movilidad de personas en la Región Central mediante la construcción de una matriz que cruce actores, responsabilidades y lógica de los mismos y nivel territorial de su intervención y se termina con algunas consideraciones sobre la institucionalidad de la gobernancia, es decir, sobre la manera institucional cómo se podría construirla para superar la situación actual de una *confrontación entre proyectos de infraestructuras* por parte del Distrito y de la Gobernación de Cundinamarca.

*Palabras clave:* Integración regional, Movilidad de personas, Transporte de personas, Análisis de políticas públicas, Gobernancia regional, Referencial.

### **INTRODUCCIÓN**

Es común hoy día en Colombia hablar de “movilidad de personas” cuando hace solamente 15 años sólo se hablaba de “transporte de pasajeros”. Sin embargo, si bien el uso de la palabra parece generalizado en Colombia, a tal punto que el Distrito Capital de Bogotá tiene desde hace ya tres años una “Secretaría de Movilidad” en lugar de la “Secretaría de Transporte y Transito- STT”, a su vez heredera de un “Departamento Administrativo de Transporte et Transito- DATT”, no lo es por ejemplo en un país como Chile y en un Área Metropolitana como la de Santiago, su capital, en los cuales se sigue utilizando la palabra “transporte de pasajeros”.

Entonces, aparecen unos interrogantes que son los que van a guiar estos *apuntes de reflexiones* sobre “Movilidad de personas y gobernancia regional. Una aproximación a la política pública de movilidad en la Región Central”.

Los apuntes de reflexión no abordarán la “movilidad de personas” a nivel regional desde un punto de vista “técnico” o “sectorial” sino las *consecuencias* que implican el *cambio de perspectiva* (en términos de Pierre Muller - 2009-, el cambio de *referencia sectorial*) que significa pasar de un enfoque en términos *de modos de transporte* o de movimiento de vehículos y de infraestructuras necesarias para que aquellos se den en la Región Central (transporte público, Metro, Transmilenio, Tren de Cercanías, carro individual, en bicicleta, en moto, a pie etc.) a un enfoque de *movilidad de personas* que se interesa por los movimientos de personas en la Región Central.

En la Convocatoria, ACIUR (2009: 1) indica para justificar su escogencia del tema de su VIII° Seminario sea “Gobierno de municipios y aglomeraciones urbanas” que

...el mundo ha vivido en los últimos 30 años una transformación importante tanto en las condiciones de las ciudades como *en la forma de gobernarlas*. (...) Descentralización, globalización y entusiasmo por los incentivos propios de la gestión *privada han transformado la política y las políticas públicas* en aspectos como la gestión del desarrollo urbano, la vivienda social, el *transporte público* y privado, la provisión de servicios públicos – en particular los servicios públicos domiciliarios – la generación y sostenimiento del espacio público, por citar algunos (cursivas más)

En esta perspectiva, esta ponencia pretende presentar “el reto de municipios y aglomeraciones urbanas, en los aspectos sociales, económicos, ambientales del territorio” y *los grandes lineamientos del que podría ser “el juego político que selecciona cursos de acción”* que resultaría del cambio de referencial que significa pasar en la Región Central de un enfoque en términos de transporte de pasajeros a un enfoque en términos de movilidad de personas

La reflexión se hará en tres momentos:

- *Primero*, se analizará la naturaleza del cambio de referencial sectorial y del cambio de referencial global que implica el paso del “transporte de pasajeros” a la “movilidad de personas” y la dificultad tanto de la *construcción de un bien público complejo regional como referencial sectorial como de la construcción del mismo referencial global regional*
- *Segundo*, se examinará lo que significa pasar del *gobierno regional sobre el tema del transporte de personas a la gobernancia regional alrededor del tema de la movilidad de personas*.
- *Tercero*, y antes de presentar algunas conclusiones finales provisionales, se esbozarán los términos de referencia de un análisis previo en torno a la movilidad de personas en la Región Central mediante la construcción de una matriz que cruce actores, responsabilidades y lógica de los mismos y nivel territorial de su intervención. Lo anterior permitirá terminar con algunas consideraciones sobre la institucionalidad de la gobernancia, es decir, sobre la manera institucional cómo se podría construirla para superar la situación actual de una *confrontación entre proyectos de infraestructuras* por parte del Distrito y de la Gobernación de Cundinamarca.

Cabe finalmente indicar que la reflexión, que será de *carácter general* y sólo pretende aportar algunas pistas para el debate, se apoyará en los trabajos de investigación del autor sobre la *territorialización de las políticas públicas en Colombia* ya publicados (Jolly, 2008, 2009), así como en los primeros avances de una investigación en desarrollo adelantada por el Grupo de investigación “Políticas urbanas” e intitulada “Análisis de la movilidad urbana en Bogotá, desde una perspectiva de sostenibilidad urbana” (Monteoliva, et al., 2009), del cual el autor es el líder.

## **1. EL PASO DEL “TRANSPORTE DE PASAJEROS” A LA “MOVILIDAD DE PERSONAS”: UN CAMBIO DE REFERENCIAL SECTORIAL QUE IMPLICA UN CAMBIO DE REFERENCIAL GLOBAL**

El cambio de perspectiva que significa pasar de un enfoque en términos de *modos de transporte* o de movimiento de vehículos y de infraestructuras necesarias para que aquellos se den en la Región Central (transporte público, Metro, Transmilenio, Tren de Cercanías, carro individual, en bicicleta, en moto, a pie etc.) a un enfoque de *movilidad de personas* que se interesa por los movimientos de personas en la Región Central.

Tal cambio es más que un cambio de palabras. Significa, en realidad, un *cambio de referencial sectorial y la construcción de un bien público complejo regional, que, a su vez, implica un cambio de referencial global que obliga a pasar de una constitución “desde arriba” de la Región Central a la construcción “desde abajo” de una nueva entidad territorial.*

Para argumentar esta consideración se procederá en tres momentos:

1. Primero, una revisión de los conceptos de *referencial global, de referencial sectorial y de Relación global-sectorial (RGS)* típicos de la corriente cognitiva del análisis de políticas públicas.
2. Segundo, un examen de las características del *cambio de referencial sectorial* que significa el paso del “transporte de pasajeros” a la “movilidad de personas” e implica la construcción de un bien público complejo.
3. Finalmente, unas consideraciones sobre *las consecuencias del cambio de referencial sectorial sobre el referencial global.*

### **Referencial global y referencial sectorial**

En la corriente del análisis de política pública conocida como “cognitiva”, se podría decir que todo empieza con lo que Pierre Muller (2009: 98) llama “el referencial”. En palabras del autor,

...elaborar una política pública consiste entonces en construir una representación, *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir.* Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: este conjunto de imágenes es “*el referencial de la política pública*” (cursivas originales).

Para Pierre Muller (2009: 100),

...si se lo considera como representación del puesto y del papel de un sector en una sociedad dada y en una época dada, el referencial de una política pública puede descomponerse en tres elementos: el *referencial global*, el *referencial sectorial* y unos operadores de transacción que definen lo que llamaremos la *Relación global-sectorial (RGS)* (cursivas mías).

“Como estructura de significación”, persigue el autor, “el referencial articula cuatro niveles de percepción del mundo que deben ser diferenciados, pero cuyas relaciones son evidentes: unos valores, unas normas, unos algoritmos y unas imágenes”.

- El referencial global según Muller (2009: 100),

... es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales. Está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como por una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas. Por ello, define *la representación que una sociedad se hace de su relación con el mundo en un momento dado*. Al contrario de lo que una definición superficial podría hacer pensar, el *referencial global no constituye una representación perfectamente coherente del mundo*. En efecto, los valores que lo componen son objeto de conflictos (por ejemplo, hoy en día, el puesto de lo social, o de la función pública). El referencial global no es más que *un consenso*, pero delimita el campo intelectual en el seno del cual van a organizarse los conflictos sociales (cursivas mías).

- A su turno, precisa Muller (2009: 104),

...el referencial sectorial, es una representación del sector, de la disciplina o de la profesión Su primer efecto es delimitar las fronteras del sector, en efecto, la configuración de un sector como la agricultura, los transportes o la energía depende estrechamente de la representación que se tiene del puesto de la agricultura, de los transportes y de la energía en la sociedad. Las fronteras de un sector son objeto de conflictos permanentes en relación con las controversias sobre la inscripción en la agenda política. Lo mismo que en el caso del referencial global, el referencial de un sector es un *constructor social cuya coherencia nunca es perfecta*. En el seno de una sociedad siempre coexisten varias concepciones de la naturaleza y la extensión de los límites sectoriales, siendo una de estas generalmente la dominante, **a menudo porque es ella la que está en conformidad con la jerarquía global de las normas existentes en el referencial global**. Entonces, esta representación es la que se impone como imagen de referencia para la **política pública** correspondiente, en la medida en que ella genera elementos de articulación entre lo global y lo sectorial (cursivas mías, negrillas originales).

- Finalmente, indica Pierre Muller (2009: 104) en cuanto a la *Relación global-sectorial (RGS)*, “los operadores de transacción corresponden a los algoritmos definidos anteriormente. Son ellos los que realizan esta operación de empotramiento en el referencial global que es, por así decirlo, el acto fundador de una política pública”.

**El paso del “transporte de pasajeros” a la “movilidad de personas”: un cambio de referencial sectorial que implica la construcción de un bien público complejo**

El primer interrogante que surge cuando se aborda la política pública de movilidad es el siguiente: *¿cuál es la representación, la imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir cuando se habla de “movilidad de personas” frente a sólo hablar de “transporte de pasajeros?”* En otros términos, *¿cuál es el referencial sectorial de la política pública?*

Antes de responder este interrogante, cabe indicar con Monteoliva et al. (2009: 1) que

...las ciudades son cuerpos vivos que están fuertemente influenciados por las dinámicas de las personas que las habitan y gobiernan y por factores que, aunque son globales, tienen gran impacto en la esfera local. En ese contexto, la necesidad de moverse en y por el espacio urbano se convierte en un elemento básico tanto para los seres humanos como para los diferentes sistemas vitales de las ciudades. Fue así como el transporte se posicionó como motor de desarrollo, planeación y gestión de las ciudades

Sin embargo, con el rápido crecimiento de la población urbana durante las últimas décadas, de un lado, y con la diversificación de las necesidades de las personas y lo complejo del tejido urbano, de otro, se hizo necesaria la revisión del concepto de transporte y, *bajo la idea de movilidad se dio un nuevo abordaje.*

Como bien lo expresa un experto suizo en una obra colectiva del Observatorio mundial de los modos de vida urbanos titulada *Vivir en la ciudad* (Kaufmann, 2008: 119). “Las ciudades se alimentan, cambian y se reproducen a partir de la movilidad de su habitantes”.

En efecto indica Kaufmann, “el desplazamiento entendido como atravesamiento o cruce del espacio se vuelve movilidad cuando implica también *un cambio social*, es decir, un cambio de rol, de función o de estado en la persona que lo realiza” (Kaufmann, 2008: 122) (cursivas mías).

He aquí el meollo central del cambio de perspectiva que implica el pasar de un enfoque en términos *de modos de transporte* o de movimiento de vehículos y de infraestructuras necesarias para que aquellos se den a un enfoque de *movilidad de personas*

El autor, quien centra su capítulo sobre “Movilidad y calidad de la vida en la ciudad”, anota (Kaufmann, 2008: 123) que

...el desacoplamiento de *la movilidad y de los desplazamientos* es por cierto uno de los rasgos los más característicos de la ciudad contemporánea. Conceptualmente, movilidad y desplazamiento son ampliamente considerados como sinónimos. Ahora bien, estas dos expresiones *no plantean la misma realidad ni tampoco los mismos problemas* (cursivas mías).

Para superar esta confusión, Kaufmann (2008: 123-124) indica que “recientemente la sociología ha tratado este tema y propone conceptualizar la

movilidad a partir de tres dimensiones<sup>3</sup>: *el campo de los posibles (...), las aptitudes para moverse [y] los desplazamientos*” (cursivas originales).

- *El campo de lo posible* corresponde a “un campo de oportunidades para las movilidades” como son las redes sociales disponibles, *las redes de infraestructuras de transporte* (viales, de autopistas, ferroviarias, aeropuertos etc.), las redes de telecomunicación, los desarrollos urbanos, los territorios institucionales, los mercados laborales, las instituciones y las leyes que rigen las actividades humanas. En dos palabras, se trata de “*las relaciones sociales y los modelos de éxito* propuestos por cada sociedad y las pruebas a las cuales aquella somete a sus actores par lógralo”.
- *Las aptitudes para moverse* o “*motilidad*” se definen para Kaufmann como
 

...el conjunto de los factores que permiten ser móvil en el espacio, es decir, las capacidades físicas, el ingreso, las aspiraciones a la sedentaridad o a la movilidad, los sistemas técnicos de transporte y de telecomunicación, existentes y su accesibilidad, los conocimientos adquiridos (formación, licencia de conducción, inglés internacional para viajar). La motilidad se refiere entonces a *los factores de accesibilidad o condiciones con las cuales es posible* utilizar la oferta en el sentido amplio de la pala-

Cuadro N° 1 Dimensión y elementos de la movilidad según Kaufmann

<b>Dimensión</b>	<b>Elementos</b>
<i>Campo de lo posible</i>	Redes sociales
	<i>Redes de infraestructuras de transporte</i>
	Redes de telecomunicación
	Desarrollos urbanos
	Centralidades funcionales
	Territorios institucionales
	Mercados laborales
	Instituciones y leyes que rigen las actividades humanas como política familiar, ayuda a la propiedad y a la vivienda, política de inmigración.
<i>Aptitudes para moverse (motilidad)</i>	<i>Accesibilidad a los sistemas técnicos de transporte.</i>
	Accesibilidad a los sistemas técnicos de telecomunicación.
	Oferta de conocimientos y formación para la movilidad (como licencia de conducción e inglés internacional para viajar).
<i>Desplazamientos</i>	<i>Personas</i>
	<i>Objetos</i>
	Ideas
	Información

Fuente: elaboración propia a partir de Kaufmann (2008)  
 Nota: los elementos *en cursivas* se refieren a transporte.

<sup>3</sup> Ver en el Cuadro N° 1 un resumen del planteamiento de Kaufmann.

bra, a las competencias que necesita el uso de esta oferta y a la apropiación o utilización de la oferta para realizar sus proyectos. Al fin y al cabo, *la motilidad es la manera como una persona o un grupo hace suyo el campo de lo posible en cuanto a desplazamientos* (cursivas originales)

- Finalmente, *los desplazamientos* corresponden al “acto de cruzar el espacio”. Pueden

...ser orientados y, entonces, se desarrollan entre un origen y uno o varios destinos o bien puede ser una peregrinación sin origen neto ni destino definido como los rizomas en biología. Los desplazamientos no sólo conciernen a las personas. *Los objetos están en movimiento como lo son las ideas y de manera más general las informaciones* (cursivas mías).

“Juntas”, concluye Kaufmann (2008: 124), “estas tres dimensiones producen de la movilidad y es importante observar las relaciones que entretienen entre sí”. “La ciudad”, concluye finalmente Kaufmann, “ofrece de la movilidad”.

Haciendo suya la conclusión de Kaufmann, se podría entonces decir que el papel de la ciudad *es garantizar a sus habitantes, moradores, visitantes e inversionistas una óptima oferta de movilidad*. O, en otros términos, que éste *debe ser el propósito de la política pública de movilidad de una ciudad*.

Una lectura rápida del Cuadro N° 1 permite darse cuenta que las *Redes de infraestructuras de transporte, la Accesibilidad a los sistemas técnicos de transporte y los Desplazamientos de personas y de objetos*, aspectos generalmente considerados en Colombia cuando se habla de movilidad y que, en realidad, se refieren *al transporte*, no son sino *unos elementos de la oferta de movilidad*.

Más precisamente, se podría decir que para una ciudad, en general, y la Región Central, en particular, garantizar su existencia *es una condición necesaria mas no suficiente*.

Lo anterior tiene al menos dos consecuencias:

- La oferta global de movilidad es la oferta de *un bien público complejo, que (re)une los diferentes elementos que componen las tres dimensiones de la movilidad* que son el campo de los posibles, la motilidad y los desplazamientos. Cabe indicar que, hasta ahora, *está por construirse conceptualmente “la canasta” que compondrá este bien público complejo*.
- Si bien es posible en una primera instancia limitarse *a una parte* del amplio espectro de la movilidad y enfocarse la garantía de la oferta de movilidad sólo hacia el “transporte”, este enfoque debe considerarse a la luz del enfoque movilidad y no a partir del enfoque tradicional en términos de transporte.

En esta perspectiva, cabe preguntarse *cuál es la oferta de movilidad actual que ofrece la Región Central* y compararla con la *que tendrá que (deberá...) ofrecer en una perspectiva de tiempo dada*. La respuesta a esta pregunta sale de los límites de esta ponencia.



## Las consecuencias del cambio de referencial sectorial sobre el referencial global

Una vez precisada la “percepción del problema” que se quiere resolver, y, por consiguiente, la orientación que hay que darle a la “solución” que le corresponde, es decir, una vez *identificado el referencial sectorial*, queda un último y temible paso: articular este *referencial sectorial* con el *referencial global*. Pero, articular referencial sectorial con referencial global significa haber previamente definido<sup>4</sup> *cuál es el referencial global con el cual hay que articularse*.

En el caso de la movilidad de personas en la Región Central, el referencial global tiene que ver tanto con el *modelo y el proyecto de ciudad (Bogotá D.C.)*, como con el *modelo y el proyecto de Departamento (Cundinamarca)* y, *in fine*, con el *modelo y el proyecto de Región Central* que sirva de base a la integración regional. *He aquí un punto central y crítico*.

Si bien se puede considerar que los últimos 15 años han visto la construcción en el caso de Bogotá de un “*modelo y proyecto de ciudad*” y de la “ciudad como un proyecto” (Borja, 2001), para el cual los debates sobre la movilidad o, más bien, *el transporte*, han servido de revelador<sup>5</sup>, es mucho más difícil identificar lo mismo para el Departamento de Cundinamarca y, más allá, para la abstracción que sigue siendo “la Región Central” desde que se ha creado la “Mesa de Planificación Bogotá-Cundinamarca”.

Pensar en una política pública regional en torno a la movilidad de personas exige entonces *reflexionar sobre lo que significa “la Región Central como proyecto y el proyecto de Región Central”*. Ello, entre otros, **obliga a pasar de una constitución “desde arriba” de la Región Central<sup>6</sup> a la construcción “desde abajo” de una nueva entidad territorial<sup>7</sup>**.

En el lenguaje de Pierre Muller (2009: 105), los que contribuirán a la *construcción de esta entidad territorial* son los *mediadores*, estos son aquellos actores quienes tienen la “capacidad de establecer un puente entre dos espacios de acción y de producción de sentido específicos: *lo global y lo sectorial*”.

---

<sup>4</sup> No necesariamente previamente. Es posible pensar que hay una *relación dialéctica* entre la *construcción* de los referenciales sectoriales y la del referencial global.

<sup>5</sup> Para una reseña de las articulaciones entre proyecto de ciudad y movilidad, ver en Tournier (2006), en particular el capítulo 2.

<sup>6</sup> Simbolizada por el CONPES 3256 (2003a y 2003b) cuyo borrador se intitula significativamente “Fortalecimiento del proceso de construcción de la Región Bogotá-Cundinamarca para el desarrollo económico y social del territorio. Concertación de actores regionales *en asocio con la Nación*” (cursivas mías), mientras el documento definitivo se volvió “Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca”, ya sin alusión *explícita* a la Nación...

<sup>7</sup> Para un análisis del proceso de integración regional entre Bogotá y Cundinamarca, ver por ejemplo en Contento, León y Rodríguez (2008).

La cuestión es entonces: *¿Cuáles son los mediadores que podrán asumir esta transición fundamental, tanto cognitivamente, es decir, porque generarán estos dos “espacios de producción de sentido” (el referencial global de la Región Central y el referencial sectorial de la movilidad), como en términos de acción, es decir, porque son los promotores de dos “espacios de acción” mediante la gobernancia regional, en general, y la gobernancia regional alrededor de la movilidad de personas, en particular?*

Una vez más, la respuesta a esta pregunta sale por cierto de los límites de esta ponencia. Sin embargo, asumiendo que existieran los actores capaces de ser los mediadores de política pública regional en torno a la movilidad de personas en la Región Central, cabe ahora contemplar en *qué terminos podrá hacerse real dicha política.*

Lo anterior implica previamente revisar el concepto *de gobernancia regional* y *oponerlo al concepto de gobierno regional*

## **2. SOBRE EL GOBIERNO Y LA GOBERNANCIA REGIONAL<sup>8</sup>**

En la ciencia política actual, responder la “cuestión del gobierno” de un territorio, es oponer dos maneras *de asegurar la gobernabilidad: el gobierno y la gobernancia.*

Antes de examinar la *gobernancia local o gobernancia territorial* y oponerla *al gobierno del territorio y abordar la gobernancia metropolitana y regional*, es conveniente, primero, examinar los orígenes, semejanzas y divergencias entre tres vocablos, tres palabras utilizadas a veces en el mismo sentido: *gobierno, gobernancia y gobernabilidad*, para, en seguida, tratar de delimitar el concepto de *gobernancia* y su utilización.

### **De la gobernabilidad a la gobernancia**

En el origen de todo, es decir, de la raíz *gubern* que se encuentra en las palabras gobierno, gobernancia y gobernabilidad, está una metáfora marítima y guerrera con la palabra timón (en francés *gouverne* y *gouvernail*). Como bien lo recuerda Charles Tournier, (2007: 248) que se apoya en un artículo de Ali Kanzancigil dedicado a los “itinerarios” del concepto de gobernancia:

...es Platón quien el primero utiliza el verbo *kubernáo* (Κυβερνάω) que significaba en aquel entonces *conducir* un navío o un carro, en el sentido *de gobernar a los hombres*. Al hacer pasar esta palabra del campo militar al campo político, conservaba la idea que el *piloto ocupa un puesto estratégico con grandes poderes y grandes responsabilidades*. Así mismo, explicaba que la dirección de la ciudad necesita de un individuo que sea “el único sentado al timón del Estado, gobernando todo, mandando todo y haciendo todo aprovechable” (Eutidemo, 291 d). Es así como desde el origen, el verbo gobernar se asocia a el *ascendiente jerárquico de una persona sobre otra* (cursivas más).

Pero explica Tournier,

---

<sup>8</sup>Esta sección se basa en los trabajos del autor (Jolly, 2008, 2009) sobre la territorialización de las políticas públicas

...el latino conservó el mismo doble sentido para el verbo *guberno* que autores como Cicerón, Tito Livo o Séneca utilizaban a menudo con su sentido metafórica. A partir del verbo latino, un primer nombre apareció *gubernatio* que significaba a la vez la dirección del navío y el gobierno de los hombres. La palabra *gubernantia* apareció más tarde, en el latino de la Alta Media Edad con un sentido equivalente al de gobierno. Es por esta razón que más o menos en el Siglo XIII, las lenguas europeas recién nacidas han a veces creadas dos palabras con el mismo sentido o, otras veces, una sola. Las palabras *gubernatio* y *gubernantia* han sido traducidas por *gouvernement* y *gouvernance* en francés, *gobierno* y *gobernanza* en español, *governo* y *governança* en portugués o *government* y *governance* en inglés. Por lo contrario, el italiano, el alemán, el neerlandés y el sueco, por ejemplo, no crearon de equivalente de la palabra *gobernanza*

Es así como *gobierno* y *gobernanza* han durante mucho tiempo tenido el mismo sentido aun cuando, como bien lo escribe Jean-Pierre Gaudin citado por Jolly (2009), el segundo “aparece y desaparece varias veces” en el idioma francés.

La palabra *gobernabilidad*, en la cual se encuentra la raíz *gober*, tiene un origen semántico mucho más reciente en la medida en que este neologismo copiado del inglés *governability* aparece en la literatura sólo al iniciar los años 60. Según Jacques Chevallier citado por Jolly (2009), la gobernabilidad “evoca la aptitud de los grupos por ser gobernados pero también las técnicas de gobierno que hay que implementar para lograrlo”. Según Pierre Birnbaum citado por Jolly (2009), Easton, teórico del sistematismo, la define como la “capacidad de las sociedades y sus sub-sistemas políticos de tomar decisiones o iniciar acciones en reacción a unas demandas y necesidades” que se expresan en ella. La “ingobernabilidad” según Richard E. Stren, Director del Centro de Estudios Urbanos y Comunitarios de la Universidad de Toronto (Stren, 2001: 3-4), que cita a Magda Prates Coelho y Eli Diniz, es, por oposición, “la incapacidad por parte del Estado [*government...*] de tomar las decisiones que debe tomar”, *la imposibilidad de gobernar*.

La *gobernanza* es ciertamente un tema de moda. El término de gobernanza, que, según Guy Hermet citado por Jolly (2009) “fue utilizado de manera corriente en francés (*gouvernance*) en los siglos XVI y XVII en el sentido de gobierno interno”, es, según el mismo, “una noción traducida del inglés *governance*<sup>9</sup>, aplicada desde el fin de los años 80<sup>10</sup> en el análisis de las políticas públicas y extendida al estudio de las relaciones internacionales”. De su lado, Muller y Surel (1998: 94-95) precisan que “el término es relativamente antiguo y, en inglés, durante mucho tiempo, ha sido sinónimo de *government*”. De hecho, agregan,

---

<sup>9</sup> Cabe indicar que indiferentemente se puede utilizar como traducción del inglés *governance* el neologismo *gobernanza* o la antigua palabra castellana *gobernanza*. Para una discusión exhaustiva y comparada sobre la traducción de *governance* en castellano y otros idiomas, ver en Solà (2001).

<sup>10</sup> Según Stren (2001: 3), la primera mención del término en su sentido político apareció “al finalizar los años 80 (...) en un Informe del Centro Carter de la Universidad de Emory en Atlanta a propósito de **La Gobernanza en África**”.

...después que los economistas de las instituciones<sup>11</sup> lo hayan actualizado para designar con este término en particular las diferentes formas de intervención de las firmas en su espacio socioeconómico varios autores (Mayntz, Jessop) lo han utilizado para interpretar los cambios que se perciben hoy, de manera más o menos confusa, en las formas de la acción pública.

Pero como bien lo anota Charles Tournier (2007: 249),

...dar una visión transversal del concepto de gobernanza y tratar así definir las lógicas que le son propias [es un] enfoque (...) que se vuelve compleja dada la amplia literatura crítica que aborda este tema. Hay entonces que revisar esta literatura que, de manera paradójica, ha participado a la difusión de una noción frente a la cual es muy escéptica. Cuando se tecla en Google la palabra *governance* este motor de búsqueda referencia más de 419 millones de páginas Internet.

Abordar la temática de la gobernanza sería entonces, según los “escépticos” como Jean-Pierre Gaudin o Guy Hermet, que a su vez cita a Richard Hoggart, confrontarse con una “palabra maleta”<sup>12</sup> o una “palabra eureka”<sup>13</sup>, algo así como un cuarto de San Alejo conceptual en el cual cada uno pone lo que le da la gana y del cual saca los elementos que le convienen al momento que juzga oportuno hacerlo...

A estas “ambigüedades evidentes” de la gobernanza que anota Gaudin hay que agregarles una *ambivalencia* porque, como bien lo anota Tournier (2007: 252), desde que esta palabra hizo su entrada en el campo político y en el de las relaciones internacionales, “siempre se ha encontrado (...) descuartizada entre unas *utilizaciones normativas* y unas *utilizaciones analíticas*” (cursivas no originadas), es decir, se refiere tanto a “lo que se *debe* hacer”(utilización *normativa*) como a entender “lo que pasa” (utilización *analítica*).

Estas particularidades de la gobernanza explican quizás que un investigador como Patrick Le Galès, prefiera indicar al iniciar su artículo consagrado a la gobernanza del *Diccionario de las políticas públicas* que “la gobernanza es una *obra de investigación en construcción* (Le Galès, 2009. Cursivas no originales), mientras Charles Tournier (2008: 252) la califica como “una noción en construcción”.

Intentando una definición, Le Galès (2009) indica que:

...la gobernanza puede ser definida como un *proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones, con el ánimo de alcanzar objetivos definidos y discutidos colectivamente*. La gobernanza se refiere, entonces, a un conjunto de instituciones, de redes, de directivas, de reglamentos, de normas, de usos políticos y

---

<sup>11</sup> Llamados también institucionalistas, especialmente Oliver Williamson y Sydney Winter Se puede hablar en este caso de un neo-institucionalismo “económico”, en oposición con el neo-institucionalismo “político” de los promotores de la gobernanza como manera de gobernar.

<sup>12</sup> “En el mundo entero, la gobernanza se volvió una palabra-maleta empleada en cualquier ocasión por los poderes económicos y sociales, sin olvidar a los medios de comunicación. Cada uno se la apropia, ojala que fuera el primero entre sus pares, a veces para precisarle su sentido, pero lo más a menudo para jugar con sus evidentes ambigüedades” (Gaudin, citado en Jolly (2009)).

<sup>13</sup> “La gobernanza como la sociedad civil es muy a menudo ‘una palabra eureka’, una fórmula obligatoria para designar lo que está bien sin que sea necesario de saber de lo que se habla de verdad” (Hermet, citado en Jolly (2009)).

sociales, así como a actores públicos y privados que contribuyen a la estabilidad de una sociedad y de un régimen político, a su orientación, a la capacidad de dirigir y de proporcionar los servicios, y a asegurar su legitimidad (cursivas mías).

El mismo Patrick Le Galès, citada por Muller y Surel (1998: 95) precisa en otro documento que

...en la gobernanca, se puede encontrar las ideas de conducción, de pilotaje, de dirección, *pero sin la primacía que se le asigna al Estado soberano*. Plantear la cuestión de la gobernanca sugiere *entender la articulación de los diferentes tipos de regulación en un territorio*, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción [...]. Plantear esta cuestión implica examinar de nuevo *las interrelaciones entre sociedad civil, Estado, mercado* y las recomposiciones entre estas diferentes esferas cuyas fronteras se borran (negrillas originales, cursivas mías).

### **De la gobernanca a la gobernanca urbana como opuesta al gobierno de la ciudad**

Uno de las cinco aplicaciones de la gobernanca es la *gobernanca urbana* que ha sido la preocupación de varios autores, tanto en Europa, donde Patrick Le Galès ha dedicado más de 10 años al estudio comparativo de la gobernanca urbana en Francia y el Reino Unido y después en Europa (Le Galès, 2002 y 2003), como en América Latina, donde Richard E. Stren, Director del Centro de Estudios Urbanos y Comunitarios de la Universidad de Toronto (Stren, 2000) y sus colaboradores, han tratado caracterizarla.

Pierre Muller (2009:153), cuando se refiere a los trabajos de Le Galès (2002 y 2003) sobre la *gobernanca de las ciudades europeas*, anota que

...las ciudades (y otras formas territoriales como las regiones), en el contexto de globalización e integración europea que transforma el puesto y el papel de los Estados-naciones, aparecen (...) como un *entrecruzamiento de actores que actúan en función de lógicas diferentes* (económicas, sociales, culturales, políticas), movilizandoo unos recursos de naturaleza diferente y cuya interacción puede desembocar en la formación de "actores colectivos" construidos alrededor de formas específicas de "gobernanca urbana" (...) a partir de la definición de *nuevas formas de territorialización* (cursivas mías).

La gobernanca a la cual se refieren autores como Le Galès en el caso europeo, Stren, Borja, Coelho y Diniz en el de América Latina, es, esencialmente, la *gobernanca urbana* es decir según la expresión de Jordi Borja (2001), la que se refiere al "territorio de las ciudades" o al territorio de las metrópolis. *Para estos autores, la gobernanca urbana se opone al gobierno de las ciudades*. Por extrapolación, *se supondrá que a la gobernanca del territorio se le opone el gobierno del territorio*

La razón por la cual, según Stren, Patrick Le Galès en su artículo famoso *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine* (Le Galès, 1995) habla del cambio que tuvo lugar en Francia después del proceso de descentralización como el paso "del gobierno de las ciudades a la gobernanca urbana" es que "el contexto dentro del cual el gobierno local operaba se había vuelto más amplio y más complejo". "Mientras el término "gobierno local" se asociaba con una descripción formal de poderes y responsabilidades de las autoridades

urbanas”, anota Stren, “las políticas [públicas] locales y la forma en que se administraban las ciudades francesas estaban cambiando rápidamente”.

Había que adoptar un nuevo concepto que tradujera estos cambios y, por eso, explica Stren, Patrick Le Galès propuso que se hablara de “governancia urbana”. En efecto, según Le Galès (1995: 60),

...el término “governancia” sugiere (...) funciones y acciones del gobierno, pero sin la idea de uniformidad, racionalidad o estandarización. El término “governancia urbana” implica una mayor *diversidad en la organización de servicios, una mayor flexibilidad, una variedad de actores* incluso una transformación de las formas que la democracia local pudiera asumir, y toma en cuenta a los ciudadanos y consumidores, y la complejidad de nuevas formas de ciudadanía (cursivas mías).

Casi 10 años más tarde, el mismo autor dedica la mayor parte de la conclusión de su obra sobre las ciudades europeas<sup>14</sup> (Le Galès, 2003: 381-392) a lo que llama “las dimensiones de los modos de governancia de las ciudades europeas”. Después de indicar que los modos de governancia urbana son “el resultado de la articulación entre la regulación de los mercados, los grandes organizaciones, el Estado y la sociedad civil”, propone diferenciarlos “en función de cuatro dimensiones”. Estas dimensiones son: “las características de estructura de la sociedad local; las orientaciones políticas y las elecciones y valores electivos; las coaliciones de actores y las formas de institucionalización de la acción colectiva, los resultados y los productos” (Le Galès, 2003: 382). Sin embargo, aun cuando indica Le Galès (2003: 385) que “estas cuatro dimensiones pueden servir como base de una tipología de los modos de governancia de las ciudades europeas”, no establece ninguna.

La *governancia urbana* es un tema relativamente reciente en *la literatura latinoamericana* en la cual ha sido introducido por los brasileños Magda Prates Coelho y Eli Diniz . Según aquellos autores:

...el problema de Brasil luego de la Constitución de 1988<sup>15</sup> no era uno de incapacidad en la toma de decisiones (o “ingovernabilidad”) sino más bien la incapacidad por parte de los líderes de lograr apoyo suficiente y legitimidad para implementar toda una nueva serie de medidas técnicas, es decir, un problema de (no)governancia<sup>16</sup> .

Las obras de los investigadores del Centro de Estudios Urbanos y Comunitarios de la Universidad de Toronto, dirigido por Richard Stren, Patricia McCarney, Mohamed Halfani y Alfredo Rodríguez, quienes definieron la governancia urbana como “la relación entre la sociedad civil y el Estado, entre los dirigentes y los dirigidos, el gobierno [local] y los gobernados <sup>17</sup>” (Stren,

---

<sup>14</sup> Cuyo subtítulo es “Sociedades urbanas, mundialización, *gobierno y governancia*” (cursivas mías).

<sup>15</sup> Que introdujo medidas de descentralización municipal.

<sup>16</sup> Stren explica como el nuevo término de “gov(b)ernancia” como traducción del inglés *governance* ha sido introducido en portugués y español por Coelho y Diniz, al lado de los tradicionales “governabilidade” - portugués - y “governabilidad” - español - , los cuales conservan el sentido del francés “governabilité” y del inglés “governability”, a pesar de las reticencias iniciales por su utilización por organismos anglosajones...

<sup>17</sup> Cabe anotar que el énfasis en la sociedad civil no es propia de la sola América latina en la medida en que Alain Bourdin (Bourdin, 2000: 142) indica, después de citar la definición de

2000: 4) han tenido una gran influencia sobre la concepción de la gobernancia urbana en América Latina y el campo de su aplicación. En efecto, como bien lo indican Coelho y Diniz citados por Stren (2000) cuando se habla de gobernancia urbana en América latina, se “introduce el factor político y se coloca la interdependencia del Estado y la sociedad civil en el centro del debate”. Al mismo tiempo, indica Stren, se hace especialmente énfasis en un “enfoque menos técnico sobre las condiciones para el éxito de las políticas estatales [públicas] a fin de superar el callejón sin salida representado por problemas cruciales como la inflación, desigualdad y exclusión social”.

El énfasis dado en las relaciones entre sociedad civil y Estado y la tendencia en pensar la gobernancia urbana como la manera de permitir el éxito de políticas públicas que resuelvan problemas “cruciales” explican que los temas ligados a la gobernancia urbana en América latina tales como los relatan Richard Stren (2001: 5-11) y Jordi Borja (2001) sean de dos tipos. De un lado, el tema (general) de la participación<sup>18</sup>, especialmente la de las ONG’s consideradas como representantes de la sociedad civil<sup>19</sup>, y del otro, medidas de lucha contra la pobreza: equipamientos de barrios subnormales, vivienda social, saneamiento básico y recolección de desechos sólidos (la “ciudad informal” en palabras de Borja), lucha contra la indigencia (“comedores populares”), salud, seguridad, etc.<sup>20</sup>.

El campo de los temas que tienen que ver con la gobernancia urbana que describe Borja corresponde al campo de las competencias que han sido, según los países, devueltas, delegadas, desconcentradas o descentralizadas a los municipios por las autoridades centrales de los Estados latinoamericanos desde el inicio de los años 80, es decir, del conjunto de lo que podrían llamarse “las políticas públicas de la descentralización”.

“*El gobierno del territorio*” no hace objeto de una definición directa. Sin embargo, *por contraste*, se puede hablar del gobierno del territorio como de una manera de gobernar un territorio a la cual, según Stren, se le asocia “una descripción formal de los poderes y responsabilidades de las autoridades” y según Le Galès, las ideas de “uniformización, racionalidad y estandarización, (...) conducta, pilotaje, dirección con la primacía acordada al Estado soberano”, de *verticalidad* para decirlo así.

Muller y Surel, de su lado (1998: 96), anotan que sí se trata de “*un modo de gobierno*” en el cual la puesta en coherencia de la acción pública (...) pasa por la acción de una élite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada. Finalmente Le Galès (1995: 60), anota que *la gobernancia del territorio* se traduce por una “pluralidad de actores, organizaciones [lo que]

---

McCarney, Halfani y Rodríguez, que “en Francia [el debate sobre la gobernancia local] concierne primero las relaciones entre poderes locales y la sociedad civil”.

<sup>18</sup>Lo es también de uno de los de Bourdin en su sección sobre la gobernancia local: “La imponible participación” (Bourdin, 2000: 150-152). Bourdin, lo mismo que Stren y Borja, cita el caso brasileño del “presupuesto participativo” de Pôrto Alegre.

<sup>19</sup>“Participación y sociedad civil” es el título de uno de los párrafos de Stren; “Sobre la participación ciudadana” el de unos de los de Borja, quien además indica que es “unos los temas mayores de las ciudades latinoamericanas”.

<sup>20</sup> Según el inventario de los “comités” hecho en Santiago de Chile.

revela que la política local (con el triple sentido de *polity*, *policies* y *politics*) depende cada vez más de *actores no gubernamentales*” (cursivas no originales).

### **Modo de lograr la gobernabilidad y lógica de regulación de las políticas públicas**

En un artículo escrito en 1985 y traducido en 1997, Pierre Muller (1997:142; ver también en 2009: 42) indica que “la intervención pública”, éstas son las políticas públicas, “se organiza alrededor de dos lógicas, cada una con su propia racionalidad: la *lógica territorial* y la *lógica sectorial*”. En el primer caso, explica Muller (1997):

...el sistema social que debe regularse es un *territorio geográfico*: intervención dentro del marco de una circunscripción dada (región, departamento...) o dentro de una zona con un estatuto particular (por ejemplo la montaña). Puede tratarse también de una política pública global de tipo territorial como es el caso de las políticas públicas de descentralización. En el segundo caso, el Estado busca regular la *reproducción de una entidad mucho más abstracta, constituida por un campo de actividad delimitado verticalmente*: la salud, la industria, la defensa, el urbanismo, los transportes o la agricultura (cursivas mías)

Como bien lo indica Muller (1997: 139; 2009:42), estas dos lógicas de intervención del Estado o de regulación

...son muy diferentes puesto que remiten a dos dialécticas sociales bien distintas: por un lado, está la *relación entre el centro y la periferia*, como foco de atención de la intervención del Estado, por el otro, se trata de la *dialéctica entre lo global y lo sectorial* (cursivas mías).

Siguiendo a Muller (2009: 42), se puede hablar de *lógica territorial o territorialidad* cuando

...la intervención pública se organiza alrededor de una lógica específica de regulación [...], la lógica territorial u horizontal, y de lógica de sectorialidad o sectorialidad cuando la intervención pública se organiza alrededor de otra lógica de regulación, la lógica sectorial o lógica vertical

Es entonces posible hablar de *territorialidad* de una política pública para referirse a una situación en la cual la lógica dominante de regulación de esta política pública es una lógica territorial o horizontal y de *sectorialidad* de una política pública para referirse a una situación en la cual la lógica dominante de regulación de esta política pública es una lógica sectorial o vertical. En otros términos, se hablará de una lógica territorial como de *una lógica horizontal, plana, multisectorial, no jerárquica que busca captar una totalidad social en un territorio dado*. Al contrario, *la lógica sectorial es vertical, uní sectorial, jerárquica y no da cuenta de las interrelaciones entre sectores que existen en el ámbito local*.

Tomando el tema de esta ponencia, puede escribirse que el cambio de perspectiva que significa pasar de una política pública planteada en términos de *modos de transporte* o de movimiento de vehículos y de infraestructuras necesarias para que aquellos se den en la Región Central a una política



pública planteada en términos de *movilidad de personas* que se interesa por los movimientos de personas en la Región Central *implica no sólo un cambio de referencial sino también un cambio de lógica*. Se pasa entonces *de una lógica sectorial a una lógica territorial*.

A partir de lo discutido en Jolly (2008, 2009) sobre la “cuestión del territorio” y la “cuestión del gobierno”, se puede plantear que a cada *lógica de regulación de las políticas públicas le corresponde una manera de gobernar un territorio*. En esta perspectiva, según Le Galès (1995), la gobernancia de los territorios es un modo de gobierno que se caracteriza por la horizontalidad (multiplicidad de actores) que se opone a la verticalidad (relación “desde arriba hacia abajo”) que implica la primacía dada al Estado soberano, característica del gobierno del territorio.

Es así como el *gobierno del territorio es el modo de gobierno correspondiendo a una lógica de sectorialidad en cuanto a la regulación de las políticas públicas*, mientras la *gobernancia de los territorios es el modo de gobierno correspondiendo a una lógica de territorialidad*.

De la consideración anterior puede deducirse que *mientras el gobierno regional es el modo de gobierno de una lógica en términos de transporte, la gobernancia regional lo es de una lógica en términos de movilidad*. Cabe entonces abordar la *gobernancia metropolitana y la gobernancia regional*.

### **A propósito de la gobernancia metropolitana y de la gobernancia regional**

Es de recordar con Jenny Ríos (2009: 20) que “la metropolización es una noción forjada por extensión del término ‘metrópoli’ (etimológicamente, la ‘ciudad madre’) para designar a un proceso de transformación cualitativa, a la vez funcional y morfológico, de las ciudades muy grandes”.

Como bien lo indica Jenny Ríos (2009: 20-21),

... además de los fenómenos de extensión urbana, la metropolización implica, en numerosos casos, la formación de una estructura interna discontinua y heterogénea, que alterna en la periferia con zonas de densidades bajas y de centralidades secundarias. El conjunto de estos procesos conduce a la formación de *espacios urbanos cada vez más fragmentado* (cursivas mías).

Frente a la formación de estos espacio Tarius citado por Ríos (2009: 22) señala que

...los estudios recientes insisten en la necesidad de inventar *nuevas formas de gestión de estos grandes organismos urbanos*, en que la diversidad de los espacios permita una complementariedad y no la marginalización o exclusión de una parte de los habitantes, de esa forma la metropolización es un fenómeno sociocultural donde la cohesión social es necesaria para un buen funcionamiento (cursivas mías).

Entre “las nuevas formas de gestión de los grandes organismos urbanos”, cabe reconocer que el tema de la gobernancia urbana ha tomado fuerza en estos últimos diez años en América Latina, entre otros a partir de los trabajos del equipo de Richard Stren ya citados y del BID. Pero en contraste, el tema de la

*governancia metropolitana y de la gobernancia regional* ha sido todavía poco abordado.

Es entonces destacable que el VIII° Seminario de investigación urbana y regional de la Asociación Colombiana de Investigación Urbana y Regional-ACIUR, seminario en el marco del cual se presenta esta ponencia tenga precisamente como tema central el “Gobierno de municipios y aglomeraciones urbanas” y que una de sus 8 mesas temáticas sea dedicada más específicamente al “Gobierno de Municipios, Ordenamiento Territorial y Experiencias”.

En un capítulo del libro colectivo *Vivir en la ciudad* significativamente intitulado “La gobernancia metropolitana”, Lamia Kamal-Chaoui (2008), quien es la responsable del programa Desarrollo urbano de la OCDE, recuerda primero las razones *tanto espaciales como económicas* que hacen necesaria una gobernancia a la escala metropolitana o de la región metropolitana. La principal razón espacial es según la autora “*la tendencia a la extensión de las ciudades hacia el exterior* con densidades progresivamente más bajas”, mientras “*el desarrollo de actividades económicas más diversificadas* que necesitan competencias muy especializadas y una capacidad de innovación alimentada por el intercambio mutuamente benéfico de ideas” constituye el motivo económico principal.

Una vez expuestos *los retos y las razones de ser* de la gobernancia metropolitana, entre otras, la inadecuación entre la naturaleza metropolitana de los problemas por afrontar en cuanto al ordenamiento territorial, la planificación de infraestructuras y el desarrollo económico, y la fragmentación institucional que “complica el ámbito político y hace difícil un consenso del conjunto de la región” sobre la resolución de estos problemas (Kamal-Chaoui, 2008: 220), la autora constata a partir de una investigación sobre diez y ocho ciudades metropolitanas de la OCDE que la gobernancia metropolitana en cuanto a sus modelos de implementación institucional es “una experiencia plural” .

En la reseña de esta experiencia plural (Kamal-Chaoui, 2008: 222-227), la autora distingue lo que ella llama “*las reformas en profundidad*”, que implican la creación de una administración metropolitana fuerte, con o sin fusión de las municipalidades que la conforman, de las “*reformas paramétricas*”, en las cuales se intercala “una escala administrativo suplementario alrededor de competencias intersectoriales (...) o de competencias en campos que tienen una lógica en la dimensión de la región metropolitana como es el caso de *los transportes*, la promoción de las inversiones o el agua” , y de los “*dispositivos de cooperación*” que se desarrollan “bajo forma de cooperación intermunicipal, creada lo más a menudo voluntariamente”.

A la hora de preguntarse si hay un modelo ideal de institucionalización de la gobernancia metropolitana, Lamia Kamal-Chaoui (2008: 227) concluye contundentemente que “no existen practica optima o solución universal. La forma y el éxito de los diferentes tipos de acuerdo dependen *tanto del marco político-institucional nacional como del contexto local*” (cursivas mías).

### **3. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA GOBERNANCIA REGIONAL ALREDEDOR DE LA MOVILIDAD DE PERSONAS EN LA REGIÓN CENTRAL**

Precisado el alcance, tanto en términos de referencial como de lógica de política pública, del cambio de perspectiva que significa pasar de un enfoque en términos *de modos de transporte* o de movimiento de vehículos y de infraestructuras necesarias para que aquellos se den en la Región Central a un enfoque de *movilidad de personas* que se interesa por los movimientos de personas en la Región Central, es ahora posible esbozar a grandes rasgos lo que significaría para la Región Central la construcción de una *gobernanza regional alrededor de la movilidad de personas*.

Cabe indicar que unos de los campos sectoriales de utilización del concepto de gobernanza urbana según Jordi Borja (2001) es precisamente la *movilidad de personas*, al lado, entre otros, de la lucha contra la pobreza, el crecimiento de la población y el espacio público.

La *reflexión que se presenta a continuación y que no es sino una reflexión especulativa*, en la medida en que la construcción de una gobernanza regional es, en realidad, el hecho de los actores, se hará en dos momentos:

- El análisis previo en torno a la movilidad de personas en la Región Central, es decir, la construcción de *una matriz que cruce actores, responsabilidades y lógica de los mismos y nivel territorial de su intervención*.
- Algunas consideraciones sobre *la institucionalidad de la gobernanza*, es decir, sobre la manera institucional cómo se podría construirla.

#### **El análisis previo en torno a la movilidad de personas en la Región Central. Hacia la construcción de un matriz de actores**

Para poder dar las bases de una gobernanza regional en torno a la movilidad de personas en la Región Central, y conforme a lo planteado por Pierre Muller (2006:153) y en las investigaciones realizadas por Jolly (2008, 2009), es necesario proceder a un *análisis previo* que se desarrollará en *tres etapas*:

- 1ª Etapa: plantarse las *tres cuestiones siguientes*:
  - ¿Cuáles son los actores que deben intervenir y ser participes?
  - ¿Cuáles son sus lógicas (sectorial o territorial)?
  - ¿Cuáles son o serán sus responsabilidades y su nivel de intervención territorial?
- 2ª Etapa: construir *una matriz que cruce actores, responsabilidades y lógica de los mismos y nivel territorial de su intervención*, como la presentada en Anexo para el caso de la política *pública de VIS.*,

- 3ª Etapa: responder *secuencialmente a lo dos preguntas fundamentales siguientes*:
  - *¿Cuáles son las formas de interacción posible entre estos actores?*
  - *¿Qué tipo de gobernancia regional será posible en torno a la movilidad de personas?*

A continuación, sólo se presentará *un primer listado de actores*, limitado a los del sector del transporte pero conforme al cambio de referencial sectorial (paso del transporte de pasajeros a la movilidad de personas), distinguiendo los *actores públicos* de los *actores privados*.

#### *Actores públicos:*

- Nación
- Municipios de Cundinamarca y Distrito Capital.
- Departamento de Cundinamarca.

#### *Actores privados*

- Usuarios de los diferentes modos de transporte.
- Operarios de los diferentes modos de transporte, es decir, transportadores (operadores del Transmilenio, del SITP de Bogotá. transportadores del transporte intermunicipal, taxistas, etc.).

### **Algunas consideraciones sobre la institucionalidad de la gobernancia regional alrededor de la movilidad de personas en la Región Central**

Conforme a lo indicado por Lamia Kamal-Chaoui, no es pertinente proponer algún esquema institucional para promover la gobernancia regional alrededor de la movilidad de personas en la Región Central. Son los actores que, con el tiempo, encontrarán el camino que les permita como le dice Tarius “inventar nuevas formas de gestión de este gran organismo urbano” que ya es la Región Central.

Teniendo en cuenta tanto “el marco político-institucional nacional [colombiano....] como el contexto local [bogotano cundinamarcense]”, todo deja pensar que los actores optarán seguramente más por una “reforma paramétrica” *sectorial alrededor del transporte* que por un “dispositivo de cooperación” intermunicipal.

Ojala se den cuenta que la movilidad *no puede abordarse de manera sectorial* y que, a falta de una “reforma en profundidad” que no permite la actual Constitución, se orienten, al menos, hacia la creación de “una escala administrativo [político....] suplementario” alrededor de un campo que sí “tiene una lógica en la dimensión de la región metropolitana” y *es intersectorial* como es el caso de la movilidad. Sólo podrán así pasar *del gobierno de la Región Central a la gobernancia de la misma*.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN FINAL PROVISIONAL

Según el concepto del autor de esta ponencia, sólo un cambio de referencial sectorial que marque *el paso del transporte a la movilidad* permitiría superar la situación actual de una confrontación *entre proyectos de infraestructuras* por parte del Distrito Capital y de la Gobernación de Cundinamarca.

Pero las reflexiones aquí presentadas no buscan sino echar algunas bases para ayudar a pensar en las condiciones de una integración regional entre Bogotá y Cundinamarca alrededor del tema *transversal* de la movilidad de personas. Constituyen una mirada, quizás diferente a las aproximaciones “tradicionales” sobre el “reto (...) en los aspectos sociales, económicos, ambientales del territorio y el juego político que selecciona cursos de acción” (ACIUR, 2009: 1) que resulta par Bogotá y la Región Central del cambio de referencial que *significa pasar de un enfoque en términos de transporte de pasajeros a un enfoque en términos de movilidad de personas*.

La propuesta de gobernancia regional en torno a la movilidad de personas a penas esbozada aquí ofrece, por cierto, perspectivas nuevas, susceptibles de darle un impulso nuevo a la integración regional. Pero más que una fórmula mágica que resolviera con por encanto todas las angustias y conflictos entre actores y hiciera, por fin, realidad los sueños de algunos tecnócratas en abstinencia de ideas, quisiera ser una llamada a la reflexión en el sentido de una visión *prospectiva de construcción del futuro de la Región Central*.

Para que aquella fuera posible, la condición *sine qua non* es que las políticas públicas sectoriales de integración regional, en general, y la política pública sectorial de integración regional alrededor de la movilidad, en particular, se apoyen en un proyecto de región que ayudarán a construir. Parafraseando a Jordi Borja, lo que se necesita entonces es “*un proyecto de Región y la Región como proyecto*”.

He aquí sin duda alguna una vasta y ambiciosa tarea política para futuros elegidos que, una vez más, muestra la estrecha conexión entre *proyecto político (politics)* y *políticas pública (politics)* o, si se prefiere, entre *lucha política y acción pública*. De nuevo se hace cierta la afirmación de Pierre Muller (2009) según la cual “más pasa el tiempo, más hacer política es hacer políticas públicas”.

Es deseo del autor de esta ponencia es que aquella sea la ocasión para que los participantes al Seminario convocados por ACIUR puedan discutir y complementar las ideas aquí presentadas.

### Bibliografía citada

- Asociación Colombiana de Investigación Urbana y Regional- ACIUR (2009), *Convocatoria para el VIII° Seminario de Investigación Urbana y Regional*. Bogotá: ACIUR, 6 páginas. [www.rds.org.co/apc-aa-files/ad05d1b7fe30393fe32bc3f4ffb12c3b/VIII\\_SEM\\_ACIUR\\_CONV\\_28\\_4.pdf](http://www.rds.org.co/apc-aa-files/ad05d1b7fe30393fe32bc3f4ffb12c3b/VIII_SEM_ACIUR_CONV_28_4.pdf)  
ACIUR COLOMBIA.

- Borja, J., (2001), El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas en *Revista Institución y Desarrollo*, N° 8, Instituto de Internacional de Gobernabilidad, julio de 2001 (versión web: [http://www.iigov.org/revista/?p=8\\_03](http://www.iigov.org/revista/?p=8_03)).
- Bourdin, A., (2000), *La question locale*, Paris, Presses Universitaires de France, collection "La politique éclatée".
- CONPES 3256 (borrador), (2003a), *Fortalecimiento del proceso de construcción de la Región Bogotá-Cundinamarca para el desarrollo económico y social del territorio. Concertación de actores regionales en asocio con la Nación*, Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación- DNP, septiembre de 2003.
- CONPES 3256, (2003b), *Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación- DNP, diciembre de 2003.
- Contento Ortiz, I., León Girón, S. L., y Rodríguez Sanmiguel, S., La integración regional en Bogotá: un arreglo de gobernanza con débil institucionalidad en *Administración & Desarrollo* N° xx , 142-155.
- Kaufmann, V., (2008), Mobilité y qualité de la vie en ville en *Vivre en ville*, Observatoire mondial des modes de vie urbains 2008/9, (Damon, J., dir.). Paris: Presses Universitaires de France, ISBN 9782-13-056884-1, 119-140.
- Kamal-Chaoui, L., (2008), La gouvernance métropolitaine en *Vivre en ville*, Observatoire mondial des modes de vie urbains 2008/9, (Damon, J., dir.). Paris: Presses Universitaires de France, ISBN 9782-13-056884-1, 209-230.
- Le Galès, P., (2009), Gobernanza en *Diccionario de políticas públicas* 1ª edición en español, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Le Galès, P., (2003), *Le retour des villes européennes : sociétés, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris: Presses de Science Po. Versión inglesa: Le Galès, P. (2002) *European Cities Social Conflicts and Governance*.
- Le Galès, P., (1995), Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine *Revue française de sciences politiques*, 1, 45, 57-95, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques
- Monteoliva, A., Jolly, J.F., Dangond, C. y Rojas, F., (2009), Grupo de investigación "Políticas urbanas", *Análisis de la movilidad urbana en Bogotá desde una perspectiva de sostenibilidad urbana, Primer informe de avance*, 15 de mayo de 2009 (documento interno).
- Muller, P., (2009), *Las políticas públicas.*, 3ª edición en español (Jolly, J.-F., y Salazar V., C., traductores). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P., (1997), Un esquema de análisis de las políticas públicas sectoriales, *Tecnología Administrativa*, Vol. XI, N° 23, Enero mayo de 1997, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Antioquia, 137-168.
- Muller, P. y Surel, Y., (1998): *L'analyse des politiques publiques*, Editions Montchrestien, Paris, 1998, 156 páginas.
- Jolly, J.-F., (2009), *Regir el territorio y gobernar los territorios: Políticas públicas, gobernanza y territorio: vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana (por publicarse).

- Jolly, J.-F., (2008), *Régir le territoire et gouverner les territoires. Décentralisation et territorialisation des politiques publiques en Colombie*. Paris : L'Harmattan, ISBN: 978-2-296-04705-1, 352 páginas.
- Ríos Montoya, J.A., (2009), *Propuesta de un esquema de análisis diacrónico y prospectivo, como herramienta de la planificación para la construcción del futuro de las áreas metropolitanas inmersas en un proceso de urbanización y de conurbación*, Trabajo de grado para optar por el título de Magistra en Planeación Urbana y Regional realizado bajo la dirección de Jean-François Jolly. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 145 páginas (non publicado).
- Solà, A. (2001), La traducción de *governance*, *Punta y Coma* N° 65, mayo/junio de 2001.
- Stren, R.E., (2000), Nuevos Enfoques para la Gobernancia Urbana en América Latina, *Conferencias del IDRC/CRDI*, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID-Montevideo, 14 de abril de 2000, 11 páginas. Disponible en [lacroinf@idrc.org.uy](mailto:lacroinf@idrc.org.uy).
- Tournier, Ch., (2007), Le concept de *gouvernance* en *Ensayos sobre políticas públicas* (Cuervo, J. I.) y Jolly, J.-F, editores). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Tournier, Ch., (2006), *Réformer une politique publique locale : les innovations dans les déplacements urbains à Bogotá (1998-2006)* Mémoire pour le Master recherche mention Sociétés et Politiques Comparées, spécialité Amérique latine de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris. Paris : Institut d'Etudes Politiques de Paris, Ecole doctorale de Sciences Po.

**ANEXO Esquema 1 REPARTICIÓN DE RESPONSABILIDADES POR ACTORES Y NIVEL TERRITORIAL EN CUANTO A VIS**

OFERTA			DEMANDA		
RESPONSABILIDADES	ACTORES	NIVEL	RESPONSABILIDADES	ACTORES	NIVEL
CONSTRUCCIÓN (NUEVA Y MEJORAMIENTO)	Sector privado Comunidad organizada (formas asociativas o auto-construcción)	Local Local	SUBSIDIO (VIS NUEVA Y MEJORAMIENTO)	Estado (FON-VIVIENDA, Cajas de Compensación, Banco Agrario) Municipio	Nacional  Local
SUELO URBANIZADO	Municipio (Banco de Tierras) Sector privado (urbanizadores piratas en el caso de urbanizaciones piratas")	Local Local	ASESORÍA	FINDETER	Nacional
FINANCIACIÓN	Sector financiero Sector privado	Local Local	FINANCIACIÓN	Sector financiero Hogares	Local Local
CONSTRUCCIÓN DE REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS Y EQUIPAMIENTOS	Municipio	Local			
MEJORAMIENTO DE BARRIOS Y REASENTAMIENTOS	Municipio	Local			
DETERMINACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN	Estado	Nacional			

Fuente Jolly (2009 : 105).