

# Cohesión Social y Gobernanza democrática:

## Para unas regiones y ciudades más inclusivas

**Coordina:**  
América-Europa  
de Regiones y  
Ciudades (AERYC)

Josep M<sup>a</sup> Pascual Esteve  
Júlia Pascual Guiteras



JUNTA DE ANDALUCÍA  
CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN

Edita: Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación

© Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación

ISBN: 978-84-692-5481-3

Depósito legal: 6524/2009

Diseño, Maquetación e Impresión: Tecnographic, s.l.

Asistencia y Coordinación Técnica: Josep M<sup>a</sup> Pascual Esteve y Amelia Fernández Aparicio

Dirección del Proyecto: Cristóbal del Río Tapia

La Consejería de Gobernación, consciente del valor añadido que para una sociedad libre y moderna tienen los trabajos de investigación y divulgación de materias como la que esta obra trata, promueve acciones para facilitar la publicación de textos que se considere de interés para la comunidad, pero no comparte necesariamente las opiniones o juicios de valores que los autores plasman en sus obras.

# Índice

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	9
<i>D. Luis Pizarro</i>	
<b>PRÓLOGO</b> .....	11
<i>D. Manuel Zafra</i>	
<b>CAPÍTULO I: ENFOQUES GENERALES SOBRE LA COHESIÓN SOCIAL Y LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA</b> .....	13
<b>BARCELONA: LA POLÍTICA DE INCLUSIÓN SOCIAL EN EL MARCO DE REDES DE ACCIÓN</b> .....	15
<i>Ricard Gomà y Xavier Godàs</i>	
1. La inclusión social como paradigma de acción .....	15
2. El Plan Municipal por la Inclusión Social: una panorámica .....	17
3. La política relacional de la inclusión .....	18
4. El modo de operar del Acuerdo .....	19
5. A modo de conclusión .....	22
6. Bibliografía citada .....	22
<b>SIN CALIDAD INSTITUCIONAL NO HAY COHESIÓN SOCIAL</b> .....	23
<i>Mónica Biffarello</i>	
1. Introducción .....	23
2. Cohesión social y cohesión territorial: El territorio como espacio social y político .....	25
3. Las amenazas a la cohesión social y territorial .....	26
4. La calidad institucional que necesitamos proviene de un nuevo sistema de relaciones .....	27
5. La cohesión se construye desde abajo hacia arriba. El valor de planificación estratégica y de la participación ciudadana .....	29
6. Epílogo: La cohesión social requiere una reinención institucional .....	30
<b>CIUDADES ABIERTAS, GOBERNANZA Y COHESIÓN</b> .....	31
<i>Greg Clark</i>	
1. Introducción. OPENCities para poblaciones internacionales .....	31
2. El proyecto OPENCities. ....	34
3. Cuestiones clave para las ciudades abiertas. ....	37
4. Ciudades abiertas: propuestas clave .....	38

5. Las ventajas competitivas de la diversidad para las ciudades y sus naciones. . .	39
6. Las ventajas competitivas de la diversidad para las ciudades y sus naciones. . .	44
7. Repaso temático de las prácticas globales en las ciudades . . . . .	46
8. Como participar en OPENCities . . . . .	49
LA GESTIÓN RELACIONAL COMO RESPUESTA A LA COMPLEJIDAD DE LAS NECESIDADES SOCIALES: LOS PROYECTOS INTEGRALES MÁS ALLA DE LA TRANSVERSALIDAD . . . . .	49
<b>Josep M<sup>a</sup>. Pascual Esteve</b>	
1. La Complejidad Social exige Gestión Relacional . . . . .	50
2. Los proyectos integrales por objetivos de desarrollo humano: Un instrumento para afrontar las necesidades complejas . . . . .	55
3. Consideración Final: Los Proyectos integrales más allá de los Proyectos Transversales . . . . .	59
INTERCULTURALIDAD Y UNIVERSALIDAD EN UNA ERA GLOBAL . . . . .	61
<b>Joan Prats</b>	
1. Introducción . . . . .	61
2. Globalización e Identidades . . . . .	62
3. Naciones y humanidad: Identidades locales y flujos globales . . . . .	64
4. Autonomías y construcción nacional: Buscando el sentido de las movilizaciones autonómicas . . . . .	67
5. Nuevas identidades para tiempos poderosos . . . . .	69
6. Individualismo y Comunitarismo: Debates sobre Principios Organizadores de las Sociedades de hoy . . . . .	73
<b>CAPÍTULO II: COHESIÓN SOCIAL Y COHESIÓN TERRITORIAL . . . . .</b>	<b>79</b>
COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL: EL PLAN INTEGRAL DEL POLÍGONO SUR DE SEVILLA . . . . .	81
<b>Jesús Maetzu</b>	
LA GOBERNANZA COMO ESTRATEGIA DE COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL: ALGUNAS CLAVES Y RETOS PARA SU DESARROLLO . . . . .	92
<b>Clemente Navarro</b>	
1. Las claves de la gobernanza: lógicas de la acción territorial conjunta. . . . .	93
2. Los retos de la gobernanza: diseños institucionales de carácter condicional . . . . .	97
3. Hacia una 'ingeniería institucional flexible' para la gobernanza: diversidad en las oportunidades para la colaboración y en la naturaleza para los acuerdos. . . . .	102
4. Referencias bibliográficas . . . . .	103
COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL: LOS DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE MEDELLÍN, EL VALLE DE ABURRÁ Y ANTIOQUIA EN COLOMBIA . . . . .	105
<b>Saúl Pineda</b>	
1. Competitividad, desarrollo humano e integración regional . . . . .	105
2. La integración territorial y las dinámicas subregionales . . . . .	109
3. Enfoques que guían hoy la estrategia de integración territorial en Antioquia . . . . .	110
4. Las fortalezas construidas en la perspectiva de la gobernanza y la cohesión territorial . . . . .	119
5. Los desafíos de Medellín y Antioquia en la perspectiva de la gobernanza democrática y la integración regional . . . . .	127

6. El aporte de la Comisión Tripartita al proceso de integración regional, nacional e internacional .....	132
7. Las tareas próximas de la Comisión Tripartita: una propuesta inicial .....	139
8. Referencias bibliográficas .....	141
CULTURA DEL TERRITORIO Y COHESIÓN SOCIAL .....	143
<b>Alfonso Yerga</b>	
1. Introducción .....	143
2. El Territorio ya soporta demasiado .....	144
3. Pero escenifica el déficit de cohesión social .....	146
<b>CAPÍTULO III: POLÍTICAS DE COHESIÓN SOCIAL Y GLOBALIZACIÓN: EL PAPEL DE LAS CIUDADES Y LAS REGIONES</b> .....	151
POLÍTICAS DE COHESIÓN SOCIAL Y GLOBALIZACIÓN: EL PAPEL DE LAS CIUDADES Y REGIONES .....	153
<b>Claudia Aguilar Garza</b>	
1. Introducción .....	153
2. Ciudades y globalización .....	154
3. Desafíos para la gobernanza urbana: el posicionamiento de las ciudades en la globalización .....	157
4. Gobernanza local y democracia como precondition del desarrollo .....	160
5. La cooperación con y entre las ciudades: retos y desafíos .....	162
LA GOBERNANZA COMO APOYO DEL EQUILIBRIO SOCIAL .....	165
<b>José Estrada</b>	
1. Redes y personas comprometidas con el buen gobierno .....	167
2. Casos de buenas prácticas .....	169
ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PLANEACIÓN URBANA COMO VÍA DE COHESIÓN SOCIAL .....	171
<b>Alfonso Iracheta</b>	
1. Introducción .....	171
2. Las limitaciones de la planeación urbana en México .....	173
3. Las exigencias de una planeación urbana renovada .....	174
4. Algunas orientaciones para atender la crisis de la planeación urbana en México .....	176
5. Condiciones y requerimientos que debe cumplir el Plan de Desarrollo Urbano .....	179
6. El contenido básico del Plan de Desarrollo Urbano (PDU) .....	180
7. Estrategia de consulta y participación social .....	185
8. Conclusión .....	193
9. Bibliografía .....	195
ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES DE COHESIÓN SOCIAL Y COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA .....	196
<b>Marc Rímez</b>	
1. La cohesión social como alternativa a la inclusión social y a la lucha contra la pobreza .....	196
2. La importancia del nivel local para la cohesión social .....	201
3. Los aportes de la Cooperación Descentralizada Pública al fortalecimiento de las políticas públicas locales de cohesión social .....	204

<b>CAPÍTULO IV: CAPITAL POLÍTICO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GENERACIÓN DE CIUDADES INCLUSIVAS</b> .....	209
POLÍTICAS PARA LA COHESIÓN SOCIAL: NUEVOS CONTENIDOS Y NUEVAS FORMAS .....	211
<i>Joaquim Brugué</i>	
1. Nueva sociedad, nuevos retos .....	212
2. Políticas para la Cohesión Social .....	218
3. Necesitamos juntarnos, necesitamos contar con todos .....	223
4. Referencias Bibliográficas .....	227
DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN E IGUALDAD .....	229
<i>Marc Rius</i>	
1. Modelos de democracia y tipos de participación política .....	229
2. Participación política e igualdad .....	232
3. Promover la inclusión en la participación .....	235
4. Referencias .....	236
<b>CAPÍTULO V: LA COHESIÓN SOCIAL Y EL DESARROLLO HUMANO</b> .....	237
CAMBIOS EN EL ROL DE LA ADMINISTRACIÓN .....	239
<i>José Luis Álvarez</i>	
1. Los cambios del entorno mandan .....	239
2. Mejorar no es suficiente .....	240
3. Los cuatro pasos del cambio realizado .....	242
4. La administración... un nuevo rol con los mismos miembros .....	243
APUNTES SOBRE COHESIÓN SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO .....	243
<i>Michel Azcueta</i>	
1. Introducción .....	243
2. Desarrollo Humano y Cohesión Social: Un Tema Abierto. ....	253
3. Bibliografía .....	254
LA COHESIÓN SOCIAL Y EL DESARROLLO HUMANO .....	255
<i>Lluïsa Moret</i>	
1. Introducción .....	255
2. Experiencia Local .....	257
3. Programas Transversales .....	259
4. Plan Local de Inclusión y Cohesión Social .....	264
LA COHESIÓN SOCIAL Y EL DESARROLLO HUMANO .....	267
<i>Àngels Nogué</i>	
1. Introducción .....	267
2. Las políticas de inclusión social .....	267
3. El trabajo en red para la cohesión social y el desarrollo humano .....	272
4. Conclusión .....	274
<b>CAPÍTULO VI. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA</b> .....	277
POLÍTICAS LOCALES. PUNTO DE PARTIDA DE UNA ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN SOCIAL:	
LA EXPERIENCIA DE LA CIUDAD DE ROSARIO, ARGENTINA .....	279
<i>Horacio Ghirardi</i>	
1. Políticas locales de inclusión social .....	279

2. La salud pública como un derecho irrenunciable . . . . .	282
3. Programa Rosario Habitat: La búsqueda de un única ciudad . . . . .	285
4. Agricultura Urbana: de los piquetes a la inclusión . . . . .	288
5. Conclusiones . . . . .	289
6. Bibliografía . . . . .	290
CORRESPONSABILIZACIÓN Y TRABAJO EN RED: LA IMPLICACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y NO GUBERNAMENTALES EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL . . . . .	291
<i>Eduard Sala</i>	
<b>CAPÍTULO VII. LAS CIUDADES ABIERTAS: LOS FLUJOS DE PERSONAS Y EL IMPACTO DE LA DIVERSIDAD EN LA INTERNACIONALIZACIÓN Y COHESIÓN SOCIAL DE LAS CIUDADES . . . . .</b>	301
SEGURIDAD Y CIUDAD INCLUSIVA . . . . .	303
<i>Josep M<sup>a</sup> Lahosa</i>	
1. Introducción . . . . .	303
2. Aproximaciones recientes en Barcelona de gobernanza en seguridad: las “bandas latinas” y el Mapa de actores en prevención y convivencia. . . . .	311
3. Prevención y alternativas sociales 260 . . . . .	315
4. La movilización de la comunidad . . . . .	316
5. El Mapa de actores clave en prevención y convivencia . . . . .	318
6. Metodología del proceso . . . . .	319
7. Trabajo en red, algunas propuestas . . . . .	321
LAS CIUDADES ABIERTAS: LOS FLUJOS DE PERSONAS, LA DIVERSIDAD SOCIAL Y EL LIDERAZGO DEL GOBIERNO LOCAL . . . . .	322
<i>Óscar Alberto Molina García</i>	
<b>CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES Y RESULTADOS DE LA VI CONFERENCIA ANUAL AERYC . . . . .</b>	331
<i>Claudio Sainz y Equipo de la Secretaría Técnica AERYC . . . . .</i>	333
1. Previo . . . . .	333
2. Conclusiones presentadas para el debate . . . . .	335
3. Principales resultados de la priorización de las conclusiones presentadas . . . . .	346
4. Enmiendas y aportaciones . . . . .	351
5. Propuestas a partir de la experiencia de AERYC . . . . .	352
6. Debate en los grupos de trabajo . . . . .	355
<b>CAPÍTULO IX. AUTORES CAPÍTULOS: REFERENCIAS BIOGRÁFICAS . . . . .</b>	367
<i>José Luis Álvarez . . . . .</i>	369
<i>Michel Azcueta . . . . .</i>	369
<i>Mónica Biffarello . . . . .</i>	370
<i>Joaquim Brugué . . . . .</i>	370
<i>Greg Clark . . . . .</i>	371
<i>José Estrada . . . . .</i>	371
<i>Xavier Godàs . . . . .</i>	372
<i>Ricard Gomà . . . . .</i>	372

<i>Horacio Ghirardi</i> .....	372
<i>Alfonso Iracheta</i> .....	373
<i>Josep M<sup>a</sup> Lahosa</i> .....	373
<i>Jesús Maetzu</i> .....	374
<i>Óscar Alberto Molina</i> .....	375
<i>Lluïsa Moret</i> .....	375
<i>Clemente Navarro</i> .....	375
<i>Àngels Nogué</i> .....	376
<i>Josep M<sup>a</sup> Pascual</i> .....	376
<i>Saúl Pineda</i> .....	378
<i>Luis Pizarro</i> .....	378
<i>Joan Prats</i> .....	379
<i>Marc Rímez</i> .....	380
<i>Marc Rius</i> .....	380
<i>Claudio Sainz</i> .....	380
<i>Eduard Sala</i> .....	381
<i>Alfonso Yerga</i> .....	381
<i>Manuel Zafra</i> .....	382

# Presentación

**D. Luis Pizarro**

Consejero de Gobernación de la Junta de Andalucía

En la actualidad, la Comunidad Autónoma Andaluza se encuentra realizando trabajos previos a la aprobación de los proyectos de Ley de Autonomía Local de Andalucía y de Participación de los municipios andaluces en los tributos de la Comunidad Autónoma, previstas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Estos proyectos se enmarcan en el compromiso general de apoyo decidido a los Gobiernos Locales para que puedan dar satisfacción a las demandas de las personas que viven en sus municipios, ampliando su margen de actuación desde una perspectiva fundamentalmente “municipalista”, esencial al proyecto del actual Gobierno Andaluz.

Pero dicho apoyo no se limita a estas actuaciones, ya que el ambicioso conjunto de actividades que se llevan a cabo es amplio en su número y enfoques. Precisamente en este punto se ubica nuestra participación en el movimiento AERYC.

El movimiento América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), fundado por el Gobierno de Andalucía y de Jalisco el año 2003, tiene por finalidad promover la gobernanza territorial democrática como nueva forma de gobernar y gestionar los territorios. Sus objetivos son investigar y formar en metodologías de gobernabilidad territorial democrática, así como evaluar y difundir buenas prácticas de este nuevo arte de administrar y gestionar el desarrollo humano en regiones y ciudades.

La publicación que tengo la oportunidad de presentar y que recoge las principales ponencias y conclusiones del VI Congreso de AERYC que tuvo lugar en Barcelona durante los días 1 y 2 de diciembre del 2008, tiene la finalidad de analizar la cohesión social de los territorios en toda su complejidad económica, social, territorial y de gestión pública, e identificar los principales criterios de actuación para la elaboración de políticas en los ámbitos de las ciudades y las regiones. El evento fue organizado por el Ayunta-

miento de Barcelona porque desde el año 2003 la Ciudad Condal ha sido pionera en el desarrollo de la 'gobernanza democrática' en el ámbito de la acción social y ciudadana, y actualmente ha optado por hacer de la cohesión social la principal prioridad de su política municipal.

Las principales características del Congreso, que le han dado un carácter singular en relación a otros espacios en los que se ha tratado tanto estos temas, se han enmarcado en el análisis de la cohesión social desde la perspectiva de las recientes investigaciones sobre el desarrollo económico y social en la era de la información global en la que se considera la necesidad de una cohesión social previa, entendida como fortalecimiento de la capacidad de organización y acción de las ciudades, de las capacidades de los principales actores y sectores de la ciudadanía, así como del protagonismo ciudadano, para conseguir un desarrollo sostenido y sostenible.

Las políticas de cohesión social ya no se entienden como resultado de unas políticas distributivas posteriores al desarrollo de la producción y la renta, sino que precede al desarrollo económico y social, que en esta perspectiva adquiere la forma de desarrollo humano en el sentido que abarca: desarrollo de la renta y del empleo, seguridad, sostenibilidad y enriquecimiento democrático.

La relación entre la ciudadanía y el gobierno democrático territorial, propia del nuevo arte de gobernar denominado 'gobernanza democrática', en que éste (el gobierno) aparece como organizador colectivo, es decir, más gestor relacional o de las interdependencias que proveedor de recursos y gestor de servicios, abre un nuevo enfoque a la gestión y articulación de las políticas y programas que tienen a la cohesión social como finalidad.

La cohesión social, al igual que la inclusión social, se entiende como un objetivo compartido de las políticas territoriales, urbanísticas, de seguridad ciudadana, de promoción económica y empleo, de bienestar social,..., aunque las políticas de acción social y servicios sociales sean su principal fuerza.

La 'gobernanza democrática', las ciudades-región y la cohesión social son, pues, premisas que no debemos de perder de vista si queremos que Andalucía siga siendo un punto de referencia en la política local.

Les recomiendo la lectura del libro porque estoy convencido de que les aportará las herramientas suficientes para conseguir, paso a paso, una Andalucía más inclusiva.

# Prólogo

**D. Manuel Zafra**  
Director General de Administración Local  
de la Junta de Andalucía

El movimiento AERYC celebró su VI Congreso en Barcelona y no solo consolidó sino que superó el éxito tanto de contenidos como de interés respecto a las conferencias celebradas anteriormente.

Bajo el título de “Cohesión Social y Gobernanza Democrática: Para unas regiones y ciudades más inclusivas” se presentaron las principales tesis que fueron debatidas durante el evento. Estas conclusiones generales fueron un total de 53, organizadas en seis bloques temáticos:

1. Cohesión social y Cohesión territorial
2. Políticas de cohesión social y globalización: el papel de las ciudades y las regiones
3. Capital político y participación ciudadana en la generación de ciudades inclusivas
4. La cohesión social y el desarrollo humano
5. Las políticas públicas de inclusión social en el marco de la gobernanza
6. Las ciudades abiertas: Los flujos de personas y el impacto de la diversidad en la internacionalización y cohesión social de las ciudades

En relación a las tesis generales me permito destacar las siguientes:

- **El desarrollo humano es un concepto amplio** que incluye objetivos de crecimiento de la renta, generación de empleo, igualdad de oportunidades, sostenibilidad medio ambiental y profundización de la democracia.

- **La pobreza bloquea el potencial de desarrollo económico, social y humano de las ciudades, regiones y países.** Aunque el desarrollo económico sea clave en pos de la reducción de la pobreza, a su vez ésta dificulta el hecho de conseguir tasas de crecimiento sostenidas. Por tanto, las políticas económicas deben tener por objetivo el desarrollo humano y su expresión convivencial: la cohesión social.
- Conceptualmente hablando, **la cohesión social presupone:**
  - La reducción de brechas sociales y una orientación social del gasto público.
  - La existencia de una visión compartida de modelo de territorio entre los principales actores y sectores ciudadanos.
  - La presencia de un amplio sentimiento de arraigo al lugar, flexible y abierto al cambio.
  - La capacidad ciudadana de organización y acción de un territorio para afrontar sus propios retos económicos, sociales, político-democráticos y de sostenibilidad como elemento clave para el desarrollo endógeno.
  - El reconocimiento de las diferencias entre grupos y personas (que no desigualdades) como valor positivo, enriquecedor de los lazos sociales.
  - El desarrollo de fuertes relaciones sociales (en parte, de tipo comunitario) en entornos diversos: trabajo, escuelas, barrios.
  - La garantía de proporcionar igualdad de oportunidades de todas las personas para que puedan desarrollar una vida digna y autónoma.
- **La cohesión social es la base del desarrollo económico y no a la inversa.** Las políticas generadoras de cohesión social deben estar en el centro de la agenda política de los gobiernos locales y regionales de este siglo, junto con los recursos humanos, infraestructurales y financieros que se requieran para su desarrollo. Eso es especialmente importante para que el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sea una realidad.
- **Es fundamental la participación de la ciudadanía en las políticas generadoras de cohesión social.** Ésta es una precondition necesaria para mejorar a corto plazo y de manera tangible la calidad de vida de las personas que se encuentren en riesgo social, así como para asegurar la afirmación de sus derechos.

Por último, tengo la satisfacción de anunciar que AERYC celebrará su VII Conferencia Internacional en 2010, en la ciudad de las Palmas de Gran Canaria, hecho que representará una nueva y gran oportunidad para el intercambio de experiencias y de aprendizajes mutuos entre las ciudades y regiones metropolitanas europeas, latinoamericanas y africanas sobre cómo encarar los retos de desarrollo humano e inclusión social, muy especialmente las migraciones de población entre ellas, que se plantea como uno de los principales temas del congreso.

Espero que esta publicación sea de su interés y se convierta en una buena guía para fortalecer la gobernanza democrática y la cohesión social en el territorio.

# Capítulo I:

Enfoques Generales sobre  
la Cohesión Social y la  
Gobernanza Democrática



# Capítulo I:

## Enfoques Generales sobre la Cohesión Social y la Gobernanza Democrática

### □ Barcelona: La política de inclusión social en el marco de redes de acción

**Ricard Gomà y Xavier Godàs**

Teniente de Alcalde de Acción Social y Ciudadanía del Ayuntamiento de Barcelona, Vicepresidente de AERYC y Jefe del Gabinete de la Tenencia de Alcaldía de Acción Social y Ciudadanía del Ayuntamiento de Barcelona

### 1. La inclusión social como paradigma de acción

Las desigualdades sociales contemporáneas ya no se miden únicamente por criterios económicos, aunque éstos continúen siendo fundamentales. Existen otros factores a considerar, tales como la precariedad laboral, los déficits educativos, la discapacidad y la dependencia, la sobrecarga de tareas de cuidado en el hogar, el conjunto de discriminaciones por razón de sexo u orientación sexual, el debilitamiento de las relaciones comunitarias, la ruptura de vínculos afectivos, o las fracturas de ciudadanía de base etno-cultural.

Entendemos por exclusión social el proceso por el que determinadas personas y grupos ven sistemáticamente bloqueado su acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma, dentro del marco social en el que se desenvuelven (Castells, 1998).

Luego, el propósito de la acción política democrática es generar sociedades inclusivas. En ellas hay que conjugar tanto las exigencias materiales de existencia como

las que se refieren al vínculo social, que confieren seguridad vital, así como enlazar la diversidad social y el derecho a la diferencia con la promoción de la igualdad social en el acceso a toda suerte de bienes y recursos fundamentales, incluidos los derechos cívicos, políticos y sociales.

Desde esta perspectiva, el desarrollo de las personas pasa por su participación plena en cuatro ámbitos de la organización social: **el espacio económico y de la renta**, que supone vinculación a la ocupación y al conjunto de tareas generadoras de desarrollo económico, y ser sujeto de la redistribución social llevada a término por los poderes públicos; **el espacio político y de la ciudadanía**, que implica capacidad de participación política y acceso efectivo a los derechos sociales; **el espacio relacional y de los vínculos**, estrechamente relacionado con el mundo de lo afectivo, así como con las relaciones de reciprocidad inherentes a la familia y las redes sociales de tipo comunitario; **el ámbito de la cultura y de la formación continua** como elementos imprescindibles de adaptación personal a las condiciones estructurales características de la sociedad de la información (IGOP, 2003; Subirats, 2004).

Por otra parte, la complejidad inherente a los procesos de exclusión social exige que las políticas que los aborden se caractericen por **la integralidad**, derivada de una visión holística de los problemas sociales, y planteada como integración de recursos y servicios en el marco de planes de trabajo personales, grupales y/o comunitarios; **la transversalidad** en la articulación de las respuestas, superando así los compartimentos estancos entre los diversos agentes que trabajan con las personas, y asumiendo las lógicas de interdependencia, de capacidad de influencia mutua, de poder relacional; **la proximidad territorial** como norma de actuación clave que implique responder con flexibilidad a la diversidad de problemas planteados en el territorio; **la participación** entre los diversos agentes sociales, profesionales y la ciudadanía, dado que la implicación ciudadana en la acción política es un requisito primordial de una sociedad inclusiva.

Todo lo cual implica que la política pública en materia de inclusión adopte como reto reducir los factores de riesgo multiplicadores o desencadenantes de procesos de exclusión social; deba ofrecer oportunidades para que todos los ciudadanos y ciudadanas accedan a los derechos sociales de ciudadanía; deba mejorar la atención de las personas que ya se encuentran en situación de exclusión social, y disponer de un abanico de servicios –públicos, privados y asociativos– que, articulados en red, faciliten procesos de inclusión; deba generar marcos para la participación ciudadana y establecer consensos de acción que hagan frente a las situaciones de exclusión.

Bajo tales premisas emerge el Plan Municipal para la Inclusión Social del Ayuntamiento de Barcelona.

## 2. El Plan Municipal por la Inclusión Social: una panorámica

El Plan Municipal por la Inclusión Social de la ciudad de Barcelona (2005-2010) fue aprobado en Pleno Municipal el 4 de marzo de 2005. Con anterioridad, el mismo Consejo Plenario en 2004 aprobó un Programa de Actuación Municipal 2004-2007 en el que se incluía la propuesta de elaboración de un plan de actuación para el abordaje de las situaciones de pobreza y exclusión social en Barcelona. Ahora disponemos de un Plan que, dicho genéricamente, se compromete a actuar en favor de una ciudad donde las personas puedan desarrollar sus proyectos vitales en condiciones de máxima libertad e igualdad, hecho que implica contribuir a generar marcos de relaciones sociales en que se den las condiciones y los valores de autonomía, solidaridad, fraternidad y reconocimiento de las diferencias.

El Plan parte de un análisis exhaustivo de las diversas realidades que configuran la exclusión social en la ciudad. Algunos de los vectores de exclusión más relevantes deben ser abordados desde políticas supramunicipales, desde pensiones dignas hasta promover una ocupación de calidad, pasando por asegurar el derecho a una vivienda en condiciones.

Ahora bien, ello no excluye que la aportación del gobierno local sea crucial en la configuración de una ciudad y sociedad inclusivas. Los municipios, al estar permanentemente conectados con la realidad social, constituyen los espacios de la inclusión. De ahí la necesidad de concretar una política municipal al respecto que también contemple la relación con los niveles regional (autonómico, en el caso catalán) y estatal como eje estratégico de actuación.

El Plan se estructura por un conjunto de 6 líneas estratégicas como ejes normativos del trabajo a desarrollar: 1. Impulsar el debate para favorecer un proceso político general que articule un sistema público y universal de servicios sociales y de atención a la dependencia; 2. Situar la atención social primaria como dispositivo básico de inclusión en el territorio, y dotarla de una mejor infraestructura, de más formación, y de más equipos humanos; 3. Concebir la atención social especializada como mecanismo de inclusión de colectivos vulnerables (personas mayores frágiles, personas con discapacidades, familias vulnerables e infancia en riesgo, colectivos de personas inmigrantes); 4. Desarrollar programas de inclusión transversales, especialmente en el campo de la vivienda, la inserción laboral, y el trabajo en red de los equipos sociales, sanitarios y educativos; 5. Fortalecer la participación y la acción comunitaria en tanto que dimensión relacional de las políticas de inclusión; 6. Favorecer el conocimiento, el intercambio de experiencias y la cooperación, con el fin de dotar de más consistencia y capacidad de impacto la acción política y social.

Éste no es el lugar para hacer un balance de resultados del Plan. En lo que sigue, nuestro propósito es desarrollar una reflexión política sobre la necesidad de llevar a

cabo políticas de inclusión mediante acuerdos cívicos e interorganizativos. No obstante, a modo ilustrativo, debemos subrayar que la voluntad política es primordial para conquistar sociedades inclusivas, y que semejante voluntad debe expresarse en hechos fehacientes. Un ejemplo de ello en Barcelona: el presupuesto municipal vinculado directamente a las políticas de inclusión social es hoy día (2009) de 118,7 millones de euros, lo que supone un 24,7% de incremento respecto del año anterior (valga decir que entre 2004 y 2008 el incremento acumulado en gasto social ya se situaba en un 88,13%). Eso hasta el momento comporta que unas 110.000 personas en situación de vulnerabilidad no se encuentren hoy en situación de exclusión social, siendo adecuadamente atendidas y orientadas a trayectorias de inclusión.

### 3. La política relacional de la inclusión

La participación social y la transversalidad en la perspectiva política y de gestión fueron características constitutivas en el proceso de elaboración del Plan de Inclusión. La participación permitió incorporar las opiniones y las propuestas del conjunto de actores institucionales, asociativos y comunitarios que operan en el terreno de la inclusión. La transversalidad facilitó integrar las acciones que desde los diferentes sectores y distritos del Ayuntamiento se impulsan para corregir las situaciones de exclusión.

Que un Plan de Inclusión se centre únicamente en lo que el Ayuntamiento puede ofrecer resulta a todas luces insuficiente, dada la importancia de los recursos sociales que existen en la ciudad. Visto lo cual, para Barcelona el despliegue de políticas de inclusión parte de la perspectiva que nos proporciona el conjunto de la ciudad, con sus diversos operadores que ejercen en el ámbito de bienestar social.

Vayamos por partes. Empecemos por el concepto de participación que descuello en el Plan. La perspectiva es que el gobierno local está obligado a desarrollar un papel activo en la creación y consolidación de redes de acción, de acuerdo con la pluralidad de agentes que actúan en el territorio. La articulación de nuevas estructuras para el trabajo horizontal e intersectorial implica pasar de la simple coordinación de actores al trabajo en red, empezando por superar los compartimentos estancos de la administración. Ello implica establecer un profundo compromiso con la participación. La promoción de las dinámicas comunitarias, el fortalecimiento de las redes sociales y la implicación de nuevos actores en la acción constituyen criterios de relación que conllevan entender la participación no como mera consulta, sino como corresponsabilización en las decisiones y las acciones que se deban tomar (Blanco y Gomà, 2002).

De acuerdo con ello, El Plan Municipal de Inclusión Social contiene una dimensión participativa muy potente, expresada en su quinta línea estratégica. En ella descuello la promoción de un Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva, puesto en marcha el 5 de abril de 2006, cuando 375 entidades de diversa índole firmaron la constitución del

Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva y un conjunto de compromisos derivados. Actualmente el listado de adhesiones supera con holgura la cifra de 400 organizaciones.

Definido sucintamente, el Acuerdo es un espacio de diálogo, intercambio y compromiso de trabajo compartido entre el Ayuntamiento y el conjunto de entidades, redes comunitarias y agentes económicos que operan en Barcelona en el marco de la inclusión. Dos son sus objetivos generales: por una parte generar sinergias y fortalecer las dinámicas de inclusión sobre la base de objetivos comunes; por otra, profundizar en la práctica de la democracia participativa mediante una coalición ciudadana orientada a la superación de toda suerte de desigualdades.

El Acuerdo tiene la norma no escrita –aunque expresada y valorada en repetidas ocasiones por el conjunto de participantes– de variar las reglas de juego de la relación entre el Ayuntamiento y las entidades y demás operadores sociales, democratizándolas, haciéndolas más transparentes, centrándolas en las premisas de la codecisión y la acción concertada. Por lo pronto, desde el ámbito de Acción Social y Ciudadanía se está revisando la política de subvenciones para que dé cobertura sólo a aquellos casos que requieran de apoyo puntual y parcial a un proyecto o dinámica asociativa. Se desplazan de las subvenciones hacia los convenios a aquellos proyectos que requieren de una relación más sistemática y de compromiso con la administración. El trabajo conjunto enraíza mejor con fórmulas conveniadas de relación.

#### 4. El modo de operar del Acuerdo

El Acuerdo Ciudadano se rige sobre la base de un proceso permanentemente abierto a nuevas incorporaciones de entidades y organizaciones sociales que manifiesten su voluntad de incorporarse a la red. Cada año se renueva el compromiso, se detallan los avances conquistados y se formulan nuevos retos.

El compromiso suscrito entre las diferentes entidades y el Ayuntamiento radica en desarrollar un trabajo conjunto según las diferentes capacidades de cada operador, de acuerdo con los principios establecidos en el Plan Municipal para la Inclusión Social. De modo general, los firmantes se comprometen a difundir los valores y principios que fundamentan el Acuerdo, dando visibilidad a las prácticas de construcción participativa de una ciudad inclusiva; dinamizar la red como espacio de aportación e intercambio de conocimiento, aprendizaje mutuo y concreción de compromisos comunes de acción; impulsar redes temáticas de acción (nucleadas en problemas específicos), según la finalidad de profundizar el trabajo compartido a la vez que direccionándolo hacia objetivos estratégicos y operativos comunes.

Para facilitar la relación, la red del Acuerdo dispone de una página web que facilita la coordinación y la transmisión de información. Su contenido se define por un di-

rectorio de operadores, información relevante sobre temas clave, agenda de actividades, y exposición de proyectos e iniciativas de interés. Además, el portal tiene una función dinámica: recoger las propuestas o ideas que vayan surgiendo y proporcionarles orientación. Eso implica que identifique a los agentes implicados y facilite el intercambio entre ellos con el objetivo de darles el apoyo necesario en el proceso de elaboración de un plan operativo de desarrollo de un proyecto singular.

Por su parte, los compromisos adquiridos por el Ayuntamiento son: la realización de una diagnosis compartida de los servicios que ofrecen las entidades y el propio Ayuntamiento, cosa que debe permitir saber con precisión el conjunto de posibilidades de atención en el marco de cada red; el hecho de compartir información sobre las actividades, teniendo a disposición un portal temático para cada una de las áreas objeto de acción; la articulación de un catálogo de servicios compartido entre el Ayuntamiento y cada conjunto de operadores temáticos. El Consistorio también se compromete a establecer vínculos de carácter económico mediante convenios con cada una de las entidades que conforman las redes.

#### 4.1 Las redes temáticas de acción

Hoy día están en plena marcha seis redes de acción por la inclusión social: atención a personas sin techo, centros abiertos de infancia, inserción sociolaboral, acogida e interculturalidad, apoyo a familias cuidadoras de personas con enfermedades crónicas, y la red B3 de colaboración entre empresas y entidades sociales.

**Red de atención a personas sin techo.** Consta de unas 20 organizaciones de diverso tamaño (barrio, distrito o ciudad) y diferentes líneas de intervención. Están desde grandes organizaciones como Cruz Roja o Cáritas a pequeñas asociaciones de barrio como Yaya Luisa, pasando por entidades de gran experiencia como ASSIS, Fundació ARRELS, Obra Social Sta. Lluïsa de Marillach o Sant Joan de Déu. Tiene como misión fortalecer la capacidad de acción en la atención a las personas sin techo en su proceso de recuperación de la máxima autonomía personal y los vínculos sociales. Sus objetivos son: aprovechar el potencial de conocimiento existente para mejorar la orientación y eficacia de las respuestas, promover la cooperación entre servicios y recursos de inclusión social y relacional y dar un fuerte impulso a la innovación en la acción.

**Red de centros abiertos.** Consta de unos 15 centros en relación. Éstos son servicios diurnos que realizan una tarea preventiva, fuera del horario escolar, de atención y educación de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social. Proporcionan apoyo, estimulan y potencian la estructuración y el desarrollo de la personalidad, la adquisición de habilidades básicas y la autorealización mediante el ocio. El objetivo de la Red es mejorar las condiciones de socialización y crecimiento personal. Actualmente

Barcelona dispone de 42 casales infantiles y ludotecas municipales. Por otra parte, las entidades de iniciativa social gestionan un buen número de centros abiertos y espacios socioeducativos extraescolares. A la luz de semejantes datos, la ventaja colaborativa que proporciona la red resulta evidente.

**Red de inserción sociolaboral.** En ella colaboran más de 40 entidades de diversa orientación: desde sindicatos como CC.OO. a asociaciones de mujeres orientadas a la inserción laboral como SURT, pasando por el Secretariado General Gitano o empresas orientadas a la inclusión como Raval Text. Su misión es propiciar un marco donde poder compartir, amplificar y reorientar la estrategia de inclusión sociolaboral contando con la participación del conjunto de actores más significativos y con experiencia en la inserción de personas con especiales dificultades.

**Red de acogida e interculturalidad.** Bajo la dinamización política del Comisionado de Inmigración e Interculturalidad del Ayuntamiento de Barcelona, esta red contiene a decenas de organizaciones sociales que expresan la voluntad de generar espacios compartidos de información, orientación, asesoramiento y cobertura de necesidades básicas a personas y familias recién llegadas, que se instalan en la ciudad en condiciones de fragilidad social y relacional.

**Red de apoyo a familias cuidadoras de personas enfermas crónicas.** Cerca de una decena de entidades forman parte de ella. Nace con la voluntad de fortalecer las capacidades personales y emocionales de los grupos familiares que conforman los entornos cuidadores de personas con enfermedades neurodegenerativas, así como otras enfermedades crónicas graves. Las entidades de la Red proveen de apoyo directo a las familias (formación, ayuda mutua, atención psicológica), o bien servicios de atención domiciliar especializada.

**Red B3 de colaboración entre empresas y entidades sociales.** La red B3 (Barcelona, Beneficios, Bienestar) tiene una estructura y una lógica de funcionamiento diferente a la de las otras cinco. En esta red pueden participar todas aquellas empresas comprometidas con proyectos de responsabilidad social corporativa que quieran trabajar con entidades de acción social. En la actualidad más de 30 empresas han impulsado unos 70 proyectos de colaboración con entidades. En esta Red destaca la puesta es marcha (mayo de 2007) del Banco de Recusos no Alimentarios de Barcelona, iniciativa que surge de la unión de dos proyectos de gestión de excedentes impulsados por la Asociación Cívica la Nau y el Institut de Reinserció Social (IRES). Las entidades que gestionan este Banco cuentan con 65 empresas que les hacen entrega de sus excedentes, para que sean distribuidos a más de 150 entidades sociales de toda la ciudad.

## 5. A modo de conclusión

De todo lo dicho cabría retener:

Primero, que una estrategia de relación sostenida con el tejido asociativo que se concrete en la reflexión estratégica, la decisión por consenso y la acción compartida lleva tiempo y conlleva superar algunas dificultades. Por lo pronto, la administración local debe flexibilizar sus procedimientos para dar cabida a una relación abierta y participada con los operadores sociales. Desde el plano político, hay que tener en cuenta que el tacticismo electoral poco sirve en proyectos de esta índole, dado que los frutos sustantivos de la relación no siguen los tiempos ni las necesidades inherentes a los procesos electorales. Por parte de las organizaciones sociales, decir que el particularismo que cunde en no pocos actores de la sociedad civil, en ocasiones demasiado acostumbrados a sostener una relación bilateral con la administración local, deberá dejar paso a un proceder relacional entre diversos operadores guiados por criterios de suma positiva. Esto último significa, por ejemplo, que en el proceso de articulación del Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva los cambios en la política de relaciones afectan a todos los operadores por igual, y que el esfuerzo que se acomete no compete en exclusiva al gobierno y la administración locales, sino al conjunto de actores en relación.

Segundo: la dimensión participativa de la política de inclusión social de Barcelona busca que la acción se oriente hacia resultados tangibles. Prerrequisito para ello es asumir que el gobierno local (como todos los gobiernos hoy día) deben promover el interés general (en este caso, una ciudad inclusiva) gracias a la interacción estratégica a la vez que concretada en acciones concertadas con la multiplicidad de organizaciones y aportaciones ciudadanas que rigen la dinámica social. Para que eso cunda hay que tener en claro que gobiernos y administraciones ya no son omniscientes ni omnipotentes, si es que alguna vez lo han sido. Es gracias a las alianzas ciudadanas promovidas por la política municipal que surge la posibilidad de conocer mejor los problemas que aquejan la dinámica social, perfilar con más precisión las respuestas que se deban derivar, ganar con ello en eficacia y eficiencia, multiplicar, en suma, la capacidad de impacto social de las políticas sociales.

## 6. Bibliografía citada

ASSOCIACIÓ BARCELONA PER L'ACCIÓ SOCIAL *Libro Blanco de los Servicios Sociales de Atención Primaria*. Barcelona: Sector de Serveis Personals de l'Ajuntament de Barcelona, 2003.

BLANCO, I; GOMÀ, R., coords. *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel, 2002.

BRUGUÉ, Q. (2003). *Modernitzar l'administració pública des de l'esquerra*. Quaderns de la Fundació Nous Horitzons, núm 10.

CASTELLS, M. *La era de la informació. Economía, sociedad y cultura*, vol. 3. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

IGOP, UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA. *Un paso más hacia la Inclusión Social*. Madrid: Plataforma de ONGs de Acción Social, 2003.

SUBIRATS, J., dir. *Pobresa i exclusió social. Una anàlisi de la realitat espanyola i europea*. Barcelona: Fundació La Caixa, 2004.

## ❑ Sin calidad institucional no hay cohesión social

**Mónica Biffarello**

Secretaria de Regiones, Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe (Argentina) y Profesora Titular de Política Social- Universidad Nacional de Rosario, Argentina

### 1. Introducción

La cohesión social es un valor, un principio que se nos presenta como el horizonte hacia el cual orientar la acción pública. Es hoy, a la vez, un problema y una de las principales preocupaciones de gobiernos y organizaciones, luego de una época en que la destrucción de los Estados Nacionales y el fomento de la privatización de las relaciones sociales, mostraran sus terribles efectos en términos de fragmentación social. Es también, vale la pena decirlo, un enfoque para la investigación y para la acción, que pretende tener la fuerza que otras perspectivas de abordaje hasta ahora no han conseguido para encaminarnos hacia la consecución de ciertos objetivos sociales. Es un intangible, que generalmente apreciamos más por su ausencia.

Alcanzar la cohesión social no es tarea exclusiva del gobierno, ni de la sociedad civil. Es un desafío colectivo. No se agota ni se completa: es un desafío permanente. Como tal, convoca especialmente a los gobiernos locales, ya que el territorio local es espacio de proximidad y de generación de vínculos. Convoca asimismo a los gobiernos regionales, provinciales o intermedios, que cuentan con los recursos y las capacidades de reequilibrar el territorio. Y por supuesto convoca a los gobiernos nacionales, que deben recuperar el papel de redistribuidores, articuladores y reguladores del sistema

social. Es un desafío compartido por las organizaciones de la sociedad civil, que son actores fundamentales en la generación de redes y de capital social; y quienes pueden motivar a los ciudadanos para que sean parte, promover su confianza en la posibilidad de transformar la realidad y en su propia capacidad creadora y realizadora. Por último, concentra la atención de la comunidad internacional, de los programas de cooperación y de los bloques regionales.

Pero la concreción de un objetivo tan complejo, que está en el centro de todas nuestras preocupaciones, y que parece lejos de alcanzarse, ¿a qué factores responde? ¿Qué es lo que favorece y qué es lo que erosiona la cohesión social?

Hay razones que devienen del contexto, de la historia y de ciertas situaciones coyunturales que hacen a las sociedades más o menos cohesionadas. Para América Latina la principal preocupación vinculada con la cohesión social es la desigualdad, cuya magnitud la convierte en el continente más desigual del mundo en términos de distribución del ingreso. Esta desigualdad ha ido en aumento en las últimas décadas, a pesar de que hubo crecimiento económico, y nuestra sociedad sufre las consecuencias de la concentración de la riqueza en términos de segmentación y desprotección social.

Una sociedad cohesionada necesita tener, al menos, equilibrio macroeconómico y estabilidad; y que esta situación tenga efectos en la vida cotidiana de las personas. No basta con exhibir números positivos de crecimiento, las personas demandan tener lo que necesitan para vivir dignamente. Además es necesario que exista la percepción de pertenencia a un proyecto colectivo, que –aún con diferencias– contenga a todos y todas. Un proyecto cívico como el que encarnaron los Estados Nacionales durante la época del Estado de Bienestar y que, junto con su caída y con el avance de la globalización, se ha diluido. Los últimos acontecimientos mundiales parecen estar colocando en la agenda pública nuevamente esa necesidad, hasta ahora señalada por académicos e investigadores.

Ahora bien, junto a las cuestiones económico–sociales, existe también una dimensión importantísima para la cohesión social: la político– institucional. La pérdida de confianza en las autoridades y el cuestionamiento de la legitimidad de las instituciones han sido factores de debilitamiento de la cohesión social en América Latina. Diversos estudios muestran, de manera preocupante, la opinión desfavorable que gran parte de la población tiene respecto de las instituciones representativas tradicionales. En este marco, nuestra hipótesis es que la cohesión social se fortalece y se sostiene con calidad institucional. Además, frente a situaciones de crisis económicas o institucionales como las que cíclicamente afectan la región, la calidad institucional permite estar mejor preparados para enfrentarlas, con organizaciones capaces de actuar en contextos de incertidumbre.

En numerosas experiencias hemos observado cómo la calidad institucional es una fuente de cohesión social y tiene una influencia fundamental en su fortalecimiento. Cuando existe calidad institucional, se favorecen los lazos sociales y se potencian las redes asociativas; y por el contrario, cuando la calidad institucional decae, se va generando una sociedad fragmentada y particularista. Estos suelen ser procesos invisibles, sostenidos en el tiempo y muchas veces naturalizados por la propia sociedad, que no percibe cotidianamente cuáles son los beneficios que una alternativa diferente le podría proporcionar.

## 2. Cohesión social y cohesión territorial: El territorio como espacio social y político

Cohesión social y cohesión territorial van juntas, así como sociedad y territorio no pueden concebirse por separado. El territorio es un espacio social y político y allí se expresa la manifestación física de la cohesión y el equilibrio social.

Debemos considerar tanto la dimensión espacial de la política como la dimensión política del espacio. Pensar políticamente el espacio significa analizar y comprender las estrategias de los actores territoriales. Por su parte, pensar e incluir el territorio en el diseño de políticas es fundamental, ya que de lo contrario se corre el riesgo de limitar el impacto de las acciones o distribuir inequitativamente los beneficios.

En esta línea de pensamiento toma un papel relevante el territorio local. La escala local es donde se produce la proximidad entre actores y la posibilidad de constitución de lazos sociales, cuya existencia es determinante para la cohesión. La cohesión social sólo existe si existe localmente.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, en el espacio local coexisten diversas escalas de actuación para abordar el problema de la cohesión social. En los territorios locales, además, se produce el cruce entre aquéllos flujos que vienen desde lo regional, lo nacional o aun lo global, y llegan o pasan por allí y de algún modo lo uniforman –grandes infraestructuras, comunicaciones, grandes centros comerciales–; con la identidad de sus diferencias culturales o la singularidad de sus lugares propios que aún resisten ser globalizados.

Es muy importante considerar en forma articulada: la relación entre los niveles locales y el gobierno nacional, provincial o regional; los fenómenos de áreas metropolitanas; los distritos o zonas que la descentralización ha generado al interior de las ciudades; los barrios. Para completar el panorama, hay que tener en cuenta la existencia de diversos programas de cooperación internacional para el desarrollo que tienen como desafío lograr la cohesión social y se plasman en los espacios locales.

Se necesita pasar de una histórica superposición de funciones y competencias a una complementariedad entre estas escalas. Esto implica salir de un esquema piramidal, donde los poderes más altos en la escala territorial limitan a los de abajo sin reconocerles autonomía, a una propuesta de territorio en red, donde todos los actores públicos y privados, actuando concertadamente, construyen nuevas relaciones de poder. Hay que evitar las desconexiones porque éstas generan un excesivo esfuerzo que no logra que los resultados sean optimizados. En esta red, que requiere calidad institucional del conjunto de los actores, es el Estado es quien tiene la responsabilidad fundamental de velar por el conjunto y de articular los recursos en el territorio.

### 3. Las amenazas a la cohesión social y territorial

América Latina no ha sabido aprovechar sus últimos años de crecimiento sostenido, en términos de superación de la pobreza y la desigualdad. Los aspectos sociales del desarrollo siguen siendo relegados. La pobreza y la exclusión que afectan a más del 40% de la población y que en consecuencia atentan seriamente contra la cohesión social, son en América Latina un problema de dignidad humana ante todo.

Esta situación se agrava si consideramos que con la actual crisis económica internacional las previsiones plantean una desaceleración del crecimiento. Por lo tanto, aumentan las amenazas a la cohesión social y territorial. Señalaré tres preocupaciones principales para la región en términos de riesgos para la cohesión social:

#### 3.1 Trabajo

La crisis mundial pone en peligro el presente y el futuro laboral a corto y mediano plazo. La profundidad de la crisis es tal que los gobiernos comienzan a evaluar medidas de políticas públicas que permitan evitar la pérdida de empleos, ya que preocupa que se produzca una destrucción incontenible de fuentes de trabajo. En América Latina esto adquiere especial gravedad dadas las altas tasas de subempleo y el elevado grado de informalidad y precariedad en el empleo, que es el principal rasgo del mercado de trabajo urbano en la región. Además, según un informe de la OIT, América Latina y el Caribe es la región del mundo que ha registrado el crecimiento más bajo de los salarios reales en la última década –a pesar de haber obtenido crecimiento económico– lo cual la posiciona débilmente frente a los ajustes que se esperan y que erosionarán el poder adquisitivo de los trabajadores.

#### 3.2 Exclusión de los más jóvenes

En América Latina la pobreza ha aumentado considerablemente en los últimos años y esto afecta especialmente a niños, niñas y jóvenes. La preocupación aquí está

vinculada con el presente y con el futuro. Con el futuro, porque si podemos superar la exclusión de los más jóvenes estamos cuidando la cohesión social de nuestra sociedad para mañana. Y con el presente, porque debemos de dejar de pensarlos como actores de una etapa en transición a la adultez y comenzar a ver que sus aportes son estratégicos para nuestro desarrollo actual.

Trabajar con los niños y los jóvenes requiere dar un fuerte énfasis a las políticas universales, tales como educación y salud, como derechos básicos que se deben garantizar. Se trata de generar políticas públicas en las que la infancia y la juventud se consideren en términos de los derechos básicos que se deben garantizar, pero también de que sus voces sean escuchadas, que tengan el derecho de participar activamente en la vida colectiva. Los niños y los jóvenes nos enseñan sobre la diversidad, las nuevas formas de convivencia y las relaciones intergeneracionales.

### **3.3 Dificultades de acceso a la vivienda y a un hábitat de calidad**

El acceso a una vivienda digna es un problema urbano que preocupa a toda la ciudad y no un problema de los sectores de menores recursos. Existe en nuestras ciudades, reforzado especialmente en las más grandes que sufren fenómenos de migraciones internas, un importante déficit de vivienda, servicios y equipamientos básicos para los sectores populares. En algunas ciudades se crean verdaderos enclaves de asentamientos irregulares en el interior de la gran ciudad y sin integrarse a ella. Ésta es una clara expresión espacial de la exclusión que priva a grandes grupos de personas de los estándares mínimos necesarios para su desarrollo. La falta de un hábitat de calidad afecta la cohesión social al generar inseguridad, baja calidad de vida y de valoración del espacio colectivo. Las personas y los grupos se van replegando cada vez más en su individualidad, perdiéndose la convivencia urbana en el barrio y en la ciudad y los procesos de socialización e integración social que la convivencia promueve.

## **4. La calidad institucional que necesitamos proviene de un nuevo sistema de relaciones**

Cuando hablamos de calidad institucional no sólo hacemos referencia al Estado, sino que consideramos el conjunto de instituciones y su capacidad de relacionarse productivamente. La calidad institucional no nos viene dada, sino que se construye con insistencia y esfuerzo, desde diferentes sectores:

El Estado –en sus diferentes niveles, nacional o subnacionales, regionales o locales– es una pieza clave, porque no hay calidad institucional sin un Estado democrático que garantice derechos y construya ciudadanía. Un Estado que está dispuesto a abrirse, a escuchar opiniones, voces, identidades, demandas, de todos los sectores sociales. Que

acepte que garantizar derechos es algo más que escribirlos o anunciarlos. Que exhiba no sólo voluntad política de transformación, sino un rediseño de su aparato burocrático para orientarlo a efectivizar esa distribución de derechos. Un Estado que asuma que las reformas deben hacerse con las personas, y que sostenga procesos de formación, capacitación y motivación de los agentes públicos.

Debemos reconstruir un Estado que recupere su capacidad de regulación social y del sector privado y que pueda efectivamente garantizar los derechos básicos: el agua potable, la educación, la salud, la seguridad, el hábitat. Un Estado preocupado por la coherencia entre normas legales y sociales. Que sea capaz de garantizar transparencia, rendición de cuentas y difusión democrática de la información. Que lidere una gestión relacional.

Con la Sociedad Civil, se trata de reconstruir el tejido social. La calidad institucional es también una tarea de la ciudadanía. La sociedad civil no es mera espectadora, sino responsable de ejercer el control ciudadano. Requiere un compromiso de las organizaciones, de los medios de comunicación, del sector académico, de los profesionales. La recuperación de la confianza se da fundamentalmente en la sociedad civil, donde tiene mucho valor la recomposición de los espacios públicos y de integración social. Las organizaciones de la sociedad civil tienen mucho por hacer en términos de su fortalecimiento, su apertura a las innovaciones, su democratización interna y la renovación de sus cuadros dirigentes.

Pero la cohesión social es responsabilidad no sólo del sector público, o en conjunto con la sociedad civil, sino de toda la sociedad, y especialmente de los que más tienen y pueden. Por eso es necesario también un sector privado con responsabilidad social. La responsabilidad social que hoy la cohesión exige al sector privado está vinculada fundamentalmente a la generación de trabajo decente, a la protección de los puestos de trabajo frente a la destrucción del empleo. La responsabilidad social empresaria se demuestra, en primer lugar, con sus propios trabajadores y con el cuidado del medio ambiente en que se desarrolla la actividad.

Se necesita una nueva lógica de relaciones entre Estado, Mercado y Sociedad Civil, que salga del movimiento pendular que nos ha llevado de un modelo estadocéntrico a otro totalmente desestatizado y desregulado; y que introduzca una lógica de redes, de negociación colectiva y de consenso. Este encuentro entre sectores no puede producirse de manera espontánea, sino que necesita de una profunda Reforma del Estado, un rediseño que le posibilite cumplir los nuevos roles. Las redes asociativas plantean una lógica política alternativa que relaciona Estado, Mercado y Sociedad Civil en una interacción orientada a resolver problemas, cuyas pautas de funcionamiento son flexibles y “de final abierto”.

Este sistema de relaciones debe asentarse en una comunicación eficaz. Paradójicamente en la era de las comunicaciones, la comunicación es uno de los principales problemas de nuestras organizaciones. La deficiente comunicación afecta a todos los sectores y a las relaciones entre sectores. Se ha perdido la capacidad de escucha y de diálogo productivo. Frecuentemente equiparamos comunicación a medios masivos, pero la comunicación es un fenómeno amplio que atraviesa toda la vida institucional.

Las fallas más importantes en la calidad institucional de nuestras democracias, que afectan la cohesión social y territorial son: el **clientelismo político**; que produce verdaderas maquinarias de cooptación y de intercambio de favores, de las organizaciones con el estado y de los ciudadanos con las organizaciones; **la inequidad social, territorial y fiscal**, en términos de redistribución de los recursos; **la escasa articulación hacia adentro de las administraciones públicas**, que se expresa en la incapacidad de establecer relaciones intergubernamentales entre diferentes niveles del estado y articulación de políticas, programas y acciones al interior de un mismo nivel del Estado; **la hiperburocratización** que retrasa la capacidad de repuesta eficaz de las administraciones públicas y **la excesiva centralización**, que genera desequilibrios territoriales y relaciones de subordinación de los entes locales a los gobiernos centrales; y **la debilidad de los partidos políticos**, que han vivido un fenómeno de erosión de sus identidades y de desmembramiento enmarcados en la deslegitimación de la política y el debilitamiento de los estados nacionales.

## 5. La cohesión se construye desde abajo hacia arriba. El valor de planificación estratégica y de la participación ciudadana

Para crear las condiciones de ampliación de nuestra democracia acotada hacia una democracia de ciudadanos, necesitamos el fortalecimiento de la participación y de la responsabilidad colectiva, que influyen seriamente en el desarrollo de la cohesión social.

Partimos de una valoración positiva de la planificación y de la participación ciudadana, basada sobre todo en las siguientes constataciones:

- Cuando la participación incide efectivamente en la toma de decisiones, estas decisiones son más eficaces en términos de calidad de vida y cohesión social.
- Las experiencias positivas de participación son experiencias de aprendizaje social e instalan capacidades para la convivencia social.
- Uno de los logros fundamentales de la planificación estratégica, es que permite desarrollar acuerdos colectivos sobre valores sostenidos en el tiempo, lo cual no implica desatender las urgencias, sino ocuparnos del presente sin perder una visión del futuro.

La participación ayuda a construir cohesión social, por ser un proceso colectivo que permite a los ciudadanos tomar parte en las decisiones que hacen a su calidad de vida, e intervenir de manera orgánica en la planificación y gestión públicas. Las ciudades y regiones que complementan los instrumentos de la democracia representativa con procesos sostenidos de participación ciudadana, multiplicando experiencias de ciudadanía activa, han podido reforzar su tejido social y producir verdaderos cambios en la gestión local.

La planificación estratégica participativa introduce cambios en la cultura política, fomentando los valores de solidaridad y cooperación por sobre la competencia y el individualismo. Aumenta además la responsabilidad de los ciudadanos en temas públicos. Requiere un cambio de perspectiva en la toma de decisiones, que incorpora la visión “desde abajo” en el sistema de toma de decisiones.

Una mayoría de ciudades no planifican, no lo hacen participativamente o lo hacen con escaso impacto y trascendencia. Sin embargo desde hace ya más de una década, un importante conjunto de ciudades en el mundo están utilizando instrumentos de planificación estratégica participativa –planes estratégicos, planes sectoriales concertados, agendas XXI, presupuestos participativos–: de esa experiencia debemos extraer lecciones y tendencias. Es un buen momento para hacer un balance de lo aprendido y plantear los problemas que estos procesos han generado. Algunos problemas observados son la dificultad para sostener los planes en el tiempo, y cierta incapacidad para articular los instrumentos de planificación en un sistema que permita que estos se comuniquen entre sí, logrando así optimización de recursos, mayor impacto y menos desgaste de los participantes.

No hay recetas para los procesos participativos ni normas de calidad universalmente establecidas. Los procesos participativos involucran personas y relaciones entre personas, y como tales, deben servir a la comunidad específica que los sostenga. Sí sabemos que la participación democrática exige reglas transparentes y procesos dinámicos que sean capaces de auto criticarse, corregirse y modificarse. Los procesos locales de participación ciudadana se fortalecen cuando pueden ser sometidos a debate público y pasan la prueba. Una participación democrática exige también contar con algunos dispositivos para no reproducir en sus procesos nuevas inequidades, exclusiones o inclusiones de sectores más desfavorecidos sin proporcionarles los recursos materiales y simbólicos necesarios; especialmente en sociedades duales como las latinoamericanas. Y debe ser capaz de resignificarse e innovar para no producir acostumbramiento.

## 6. Epílogo: La cohesión social requiere una reinversión institucional

Comenzamos diciendo que la cohesión social es un valor, que como vimos se nutre de dos conjuntos de elementos fundamentales: lo que suceda en el contexto económico-social y las capacidades que se extraen la calidad institucional. Esta dimensión

ética de la cohesión social –entendida como valor o como principio para la acción– necesita del compromiso de los actores con la transformación de prácticas y esquemas obsoletos. Cada sociedad deberá encontrar las convergencias, los consensos básicos sobre los factores que permiten mejorar la convivencia, recuperar la memoria e identificarse con un proyecto colectivo.

No hay cohesión social sin calidad institucional. Los cambios en la cultura política y una relación más eficaz entre los actores requieren innovación social y política, que debe plasmarse en cambios institucionales. No tendremos cohesión social si seguimos interviniendo con los mismos instrumentos. Para ello se necesita imaginación, líderes con gran visión del futuro y sociedades participativas y atentas; ya que se trata de buscar alternativas reales y no solamente paliativos a corto plazo.

Finalmente, es imprescindible una tarea de fortalecimiento de las capacidades, de los recursos y de la autonomía de los gobiernos locales, que son los protagonistas en la importante tarea de articular las relaciones sociales en sus territorios.

## ▣ Ciudades abiertas, Gobernanza y Cohesión

**Greg Clark**

Experto asesor de ciudades y regiones, British Council

### 1. Introducción. OPENCities para poblaciones internacionales

OPENCities es un proyecto del British Council en colaboración con ciudades de todo el mundo y con un creciente abanico de instituciones colaboradoras. El proyecto intenta desarrollar una base científica que evidencie el potencial que supone para las ciudades el atraer y aprovechar el potencial humano que suponen los flujos de población internacionales. Las ciudades abiertas son ciudades exitosas pero ¿puede un mayor número de ciudades convertirse en abierta y disfrutar de los beneficios de la diversidad y el alcance global?

Un mundo con más cantidad de ciudades abiertas supondría una mejor calidad de vida para todas estas poblaciones internacionales móviles, pero también supone beneficios para la ciudadanía en general, ya que cada vez compartimos sociedades más diversas. ¿Es esto posible? ¿Podemos tener más ciudades abiertas y hacer que la diversidad cultural sea una parte más importante de la experiencia de muchas ciudades y ciudadanos?

Algunas ciudades han tenido éxito abriéndose a las poblaciones internacionales y con ello han ganado capital humano y diversidad. Pero no todas las ciudades son igualmente abiertas.

**Tabla 1: Ciudades con el 25% o más de residentes nacidos en el extranjero**

1. Ámsterdam	Holanda
2. Auckland	Nueva Zelanda
3. Bruselas	Bélgica
4. Dubai	Emiratos Árabes Unidos
5. Frankfurt	Alemania
6. Hong Kong	China
7. Jerusalén	Israel
8. Yeddah	Arabia Saudita
9. Londres	Reino Unido
10. Los Ángeles	EEUU
11. Medina	Arabia Saudita
12. Melbourne	Australia
13. Miami	EEUU
14. Muscat	Omán
15. Nueva York	EEUU
16. Perth	Australia
17. Riyadh	Arabia Saudita
18. San Francisco	EEUU
19. San José	EEUU
20. Singapur	Singapur
21. Sydney	Australia
22. Tbilisi	Georgia
23. Tel Aviv	Israel
24. Toronto	Canadá
25. Vancouver	Canadá

Las ciudades que quieren atraer y retener poblaciones internacionales, tienen que ser ciudades “abiertas” y “atractivas”, tienen que crear una buena oferta para los trabajadores internacionales y promover un clima local que reconozca y dé la bienvenida a la diversidad ofreciendo libertad de pensamiento y expresión.

Formulamos nuestro planteamiento inicial acerca de las ciudades abiertas en nuestra primera publicación: Hacia OPENCities

[http://opencities.britishcouncil.org/web/download/conference/towards\\_opencities.pdf](http://opencities.britishcouncil.org/web/download/conference/towards_opencities.pdf)

En una economía internacional abierta guiada por el conocimiento, el capital humano es esencial para el éxito local y nacional. Se trata de un bien económico altamente móvil. Aquellos países que deseen el éxito dentro de la economía del conocimiento necesitan ciudades que puedan:

- Formar capital humano mediante la educación y la formación.
- Atraer y reclutar capital humano
- Retener este capital humano y utilizarlo plenamente.

A la vez, existe una población global, cada vez más móvil y siempre creciente, en busca de lugares que puedan ofrecerles las mejores oportunidades y opciones. Vemos cómo estas poblaciones se congregan en las ciudades más “abiertas”; aquellos sitios que son capaces de ofrecer una residencia temporal y permanente a poblaciones extranjeras muy diversas, sin que por ello se produzca una crisis social o pérdida de confianza de su población local e indígena.

Estas ciudades, con su diversidad, son también atractivas para sus poblaciones indígenas, promoviendo la creatividad, energía, oportunidad, y oferta variada en distintos aspectos de la vida pública. Ofrecen una conexión con el flujo global de conocimiento, capital y servicios y un entorno rico para estilos de vida distintos así como una elevada calidad de vida para toda su ciudadanía, cuando están bien gestionadas.

### **Una vida mejor para los ciudadanos a través de OPENCities**

Estas ciudades, que se encuentran en países muy diversos, son capaces de ofrecer a sus ciudadanos acceso a puestos de trabajo y oportunidades de negocio, servicios y apoyo, comodidades y opciones de vivienda, expresiones culturales y libertad de pensamiento. Con frecuencia, se trata de ciudades que han adoptado roles económicos internacionales y saben cómo sacar el máximo provecho de la diversidad lingüística y cultural y ponerlos al servicio del comercio e industrias internacionales y del turismo.

La gente acude a estas ciudades como turistas, para aprender, vivir o hacer negocios, invertir e innovar. A veces también buscan en ellas refugio y apoyo.

## Más ciudades más abiertas

A medida que crece la población global y se hace más móvil, el mundo se enfrenta a un dilema importante: cómo pueden más de nuestras ciudades convertirse en más abiertas de manera que mucha más gente, y muchas más naciones, puedan beneficiarse de estos ejes de diversidad.

- Ciudades más abiertas significa una mayor calidad de vida para todos los residentes y visitantes.
- Ciudades más abiertas significaría más y mejores servicios y oportunidades para toda esta población móvil, una mejor calidad de vida en general, con implicaciones importantes respecto la justicia social y el compromiso intercultural.
- Ciudades más abiertas significaría también naciones mejor integradas, economías nacionales más prósperas y mayor entendimiento global.

El proyecto OPENCities pretende dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿cuántas más ciudades pueden convertirse en abiertas y cómo pueden hacerlo?

## 2. El proyecto OPENCities

El proyecto OPENCities es una red de investigación colaborativa orientada al intercambio de buenas prácticas y conocimientos. El proyecto proporciona oportunidades de desarrollo para las ciudades y sus líderes e incluye actividades culturales para expresar la apertura de ciudades. Las dimensiones del proyecto incluyen:

- 1 Una definición de “apertura” para las ciudades, basada en factores económicos, normativos, culturales, de servicios, de accesibilidad o de riesgo y un examen de cómo pueden las ciudades dar forma e influir en el modo en que atraen y retienen poblaciones nuevas.
- 2 Un conjunto de directrices y ejemplos de buenas prácticas sobre cómo puede la diversidad en las ciudades contribuir al éxito de las mismas.
- 3 Una herramienta de diagnóstico para que las ciudades puedan comprobar su “apertura” y el grado en el que cuentan con el potencial y la contribución de los inmigrantes/emigrantes cuando elaboran sus planes para alcanzar objetivos.

- 4 Una publicación de alcance nacional, regional y local dirigida tanto a los políticos como al público general.
- 5 Una serie de conferencias de alto nivel para dar a conocer y contrastar nuestros hallazgos y actividades culturales, educativas y sociales para ampliar el debate.
- 6 Una marca de calidad sobre apertura de prestigio internacional que permita que las ciudades puedan medir su nivel de apertura y guiar su desarrollo.
- 7 Oportunidades de aprendizaje tanto para líderes de ciudades en ejercicio como para los futuros líderes locales, encaminadas a ayudarles a entender y dirigir los procesos de cambio necesarios para lograr ciudades más abiertas.
- 8 Investigaciones temáticas e intercambios de conocimiento en tres áreas clave:
  - El liderazgo y la gobernanza
  - El papel de la internacionalización
  - El papel de la integración y la inclusión
- 10 Una red global de más de 100 ciudades asociadas y decididas a trabajar en su apertura.

Nuestro análisis del éxito alcanzado por algunas ciudades abiertas nos muestra que éstos son algunos de los ingredientes de éxito a medio y largo plazo:

Factores de éxito a medio plazo:

- 1 Conectividad y oportunidades de crecimiento
- 2 Calidad de vida y del lugar (por ejemplo, diseño urbano)
- 3 Mano de obra cualificada
- 4 Innovación y creatividad
- 5 Espíritu emprendedor
- 6 Estructura industrial

- 7 Coste base de ciudades y regiones
- 8 Transparencia de los sistemas financieros e industriales
- 9 Identidad y construcción de marca
- 10 Habilidad para implementar el cambio estratégico

Los factores de éxito a largo plazo son, sin embargo, distintos. Hemos identificado factores clave adicionales que muestran como una ciudad progresa a largo plazo. Uno de los indicadores clave es la habilidad de la ciudad para atraer las poblaciones internacionales de forma sostenible en el tiempo.

Factores de éxito a largo plazo:

- 1 Poder de identidad y marca de la ciudad
- 2 Ubicación y acceso a mercados crecientes
- 3 Papel de la ciudad en el comercio internacional
- 4 Poder de influencia de las lenguas y los sistemas normativos/legales
- 5 Profundidad de la dotación artística, arquitectónica y cultural
- 6 Liderazgo de la ciudad y coordinación regional
- 7 Éxito en la adaptación a las crisis y suerte al posicionarse en la parte apropiada en casos de conflicto
- 8 Todo tipo de inversiones de distintas fuentes en la ciudad (incluyendo niveles superiores de gobierno e influencia)
- 9 Sostenibilidad en términos de clima y sensibilidad medioambiental
- 10 Apertura a las poblaciones internacionales

Tal y como sugiere esta lista, para que la estrategia de una ciudad sea exitosa debe centrarse en el posicionamiento internacional, sostenibilidad, apertura, creación de marca, liderazgo y dotación cultural y artística. Es interesante que uno de los factores identificados a largo plazo para el éxito sea la capacidad de la ciudad para adaptarse a las crisis como por ejemplo condiciones de recesión, hecho que pone de relieve la ne-

cesidad de encontrar estrategias para la ciudad que permitan afrontar el problema para asegurar la resistencia y facilitar la recuperación. La cuestión no es que las ciudades deban intentar ser menos abiertas durante las recesiones y períodos de crisis. Es importante que lo sean incluso más. El liderazgo de la ciudad tiene un papel crítico para crear un entorno inclusivo y de confianza hacia el mundo exterior en general, y hacia las poblaciones móviles internacionales en particular.

### 3. Cuestiones clave para las ciudades abiertas

En el proyecto OPENCities nos proponemos definir y entender mejor la apertura y proporcionar a las ciudades los medios para medir su propia apertura y para desarrollar e implementar estrategias encaminadas a mostrarse abiertas a poblaciones internacionales – como uno de los pilares de su estrategia para formar parte de un mundo cada vez más internacionalizado. Empezamos a desarrollar respuestas prácticas para 10 cuestiones clave:

- 1 ¿Por qué parecen algunas ciudades más atractivas y abiertas a las poblaciones internacionales a pesar de tener marcos y condiciones nacionales similares? ¿Pueden las ciudades emprender acciones efectivas a nivel local para convertirse en más abiertas a las poblaciones internacionales? ¿Qué las convierte en exitosas?
- 2 ¿Qué es la apertura de la ciudad y cómo podemos definir lo que hace que las ciudades sean abiertas – teniendo en cuenta factores económicos, normativos, culturales, de servicios, de conectividad, de riesgos, de liderazgo y de internacionalización? ¿Cómo podemos definir y medir mejor estos factores? ¿Cómo se afectan los unos a los otros?
- 3 ¿Cuáles son los puntos de partida de las ciudades seleccionadas en términos de tipos de ciudades, estructura económica, historia migratoria, ubicación, etapa de desarrollo y; ¿cómo afectan estos factores a su atractivo para las poblaciones internacionales?
- 4 ¿Qué papel juega la integración social y económica de los inmigrantes en la competitividad de la ciudad y la atracción de más capital humano internacional?
- 5 ¿Qué programas y prácticas prometedoras tienen lugar en las ciudades en términos de estrategias de atracción de población, promoción internacional, establecimiento de servicios, empleo, educación y empresas que faciliten la atracción y retención de poblaciones internacionales?

- 6 ¿Podemos investigar las oportunidades que se nos presentan mediante el intercambio de buenas prácticas, análisis detallado y realizando estudios? ¿Nos servirán para desarrollar y planes y estrategias de acción locales, y acciones coordinadas que impliquen a todos los agentes de la ciudad logren la atracción de poblaciones internacionales en una sociedad cohesionada?
- 7 ¿Podemos desarrollar una guía clara para los líderes de la ciudad acerca de cómo aumentar y promover la apertura de las ciudades a las poblaciones internacionales? ¿Se pueden redirigir las circunstancias económicas actuales de crisis internacional y mantenerse en la apertura?
- 8 ¿Podemos desarrollar un sistema de referencias para las ciudades? ¿Qué potencial tiene para las ciudades un estándar de apertura reconocido internacionalmente?
- 9 Teniendo en cuenta que las ciudades en todo el mundo tienen distintos poderes, competencias y sistemas fiscales, ¿cómo pueden las ciudades gestionar su apertura y al mismo tiempo influir a los organismos locales, nacionales y regionales y así lograr que las ciudades y sus naciones sean más abiertas al talento internacional? ¿Qué tipo de liderazgo deben tener las ciudades?

Estamos ante un proyecto práctico con resultados prácticos que permitirá que las ciudades den pasos reales y adquieran confianza en las acciones que pueden llevar a cabo para atraer poblaciones internacionales.

#### 4. Ciudades abiertas: propuestas clave

En este proyecto nos centramos en la internacionalización de las poblaciones de las ciudades como uno de los aspectos más importantes en los que las ciudades pueden ajustarse al cambio global y a la demanda de empresas modernas, inversores, visitantes y comerciantes.

Somos conscientes de que:

- Las ciudades no controlan la legislación sobre inmigración, que son competencia de los gobiernos nacionales.
- No todas las ciudades son igualmente atractivas a las poblaciones internacionales y, además, algunas ciudades parecen internacionalizar sus poblaciones más rápido que otras, incluso dentro del mismo sistema nacional.

En consecuencia, estamos interesados en las variables locales (dimensión de la ciudad) que hacen que las poblaciones internacionales se establezcan en una ciudad y no en otra. Comprender esto nos permitirá sacar conclusiones sobre qué deben hacer las ciudades para ser más atractivas respecto a las poblaciones internacionales en el contexto de sus sistemas de inmigración nacionales.

Utilizamos los términos apertura y ciudades abiertas para referirnos a las condiciones locales que parecen atraer y fomentar el establecimiento exitoso de las poblaciones internacionales en la comunidad existente. Indicamos de forma simple nuestra definición práctica de apertura:

*La apertura es la capacidad de la ciudad para atraer poblaciones internacionales y permitirles establecerse en una sociedad cohesionada y contribuir al éxito futuro de la ciudad.*

## 5. Las ventajas competitivas de la diversidad para las ciudades y sus naciones

Sabemos que la internacionalización de la población y la diversidad son ventajas para las ciudades en todo el mundo. Para poner el papel de la internacionalización y de la diversidad y la importancia de la apertura en las ciudades en su contexto apropiado, necesitamos entender cómo la internacionalización y diversidad de la población contribuyen al éxito de la ciudad. Esencialmente, esto implica establecer la relación existente entre la internacionalización de la población y otros elementos de éxito en las ciudades.

Sabemos también que el liderazgo ofrece un marco importante en el que la ciudad refleja su propia relación con las poblaciones y puede articular su visión y valores respecto a poblaciones diversas. El liderazgo de las ciudades en estos temas necesita articular claramente cuáles son los beneficios que una población diversa supone para la ciudad en su conjunto.

Podemos observar ocho de estas relaciones que merecen una mayor evaluación a través del proyecto OPENCities. Para nosotros, la internacionalización y la diversidad humana resultante:

### **a) Promueve la calidad de vida urbana necesaria para atraer y retener trabajadores y empresas en la economía del conocimiento.**

La idea básica es que los trabajadores cualificados de la economía del conocimiento tienen preferencias particulares en términos de calidad de vida local (por ejemplo vecinos, servicios, arte, compras, elecciones culturales y alimenticias) que se

enriquecen con la inmigración de poblaciones diversas. Una perspectiva “cosmopolita”. Esta proposición se sostiene parcialmente por el trabajo de Richard Florida en los EEUU quien estableció correlaciones entre índice de crisol/mestizaje..., índice de bohemia e índice de diversidad en su comparación de ciudades estadounidenses. En la práctica, buenos ejemplos de este aspecto de la diversidad serían los de Silicon Valley y Boston: dos de las ciudades con más influencia en la economía del conocimiento. Ambas tienen un grado elevado de población diversa y de calidad de vida. Esto concuerda bastante con el trabajo desarrollado por Richard Florida y otros.

### **b) Crea una experiencia más rica para el visitante e impulsa la economía de turismo**

Esta proposición conlleva otra implicación para la “cosmópolis” de la ciudad, reconociendo que existe un mercado creciente del turismo en la ciudad, reforzado por el cambio de gustos vacacionales y las experiencias vacacionales, pero también reconociendo el aumento de las actividades por lo que refiere a convenciones/conferencias, eventos de gran envergadura, y el aumento de la movilidad de las colecciones de arte y otras representaciones culturales. El argumento radica en el hecho que las ciudades con población diversa pueden ofrecer un abanico más amplio de alternativas para que el visitante disfrute y, porque apelan a un abanico más amplio de visitantes como consecuencia. La experiencia es cualitativamente mejor y cuantitativamente más atractiva. Esta proposición se sostiene en la gran cantidad de entidades de promoción de lugares vacacionales. Un ejemplo lo encontraríamos en Singapur, donde se ha establecido una industria alrededor de los distintos reclamos de Singapur y Malasia.

### **c) Representa un estímulo para el espíritu emprendedor debido a la ambición y tenacidad de las poblaciones inmigrantes**

Existen muchos estudios de generaciones pasadas que demuestran las elevadas tasas de espíritu emprendedor entre los inmigrantes y las minorías. Ponen de manifiesto la tenacidad así como determinados rasgos de muchos inmigrantes y el hecho de que mucha de la gente que quiere montar un negocio cada vez opta más por hacerlo en un país distinto del de origen, especialmente si se trata de un país en desarrollo.

Lo que ha sido más rebatido es en qué medida estos niveles reflejan una respuesta ante la discriminación en los mercados de trabajo o reflejan una motivación implícita para el desarrollo empresarial. A menudo las empresas montadas por minorías pueden fracasar en alcanzar las tasas de crecimiento de las compañías gestionadas por miembros de las comunidades indígenas. Sin embargo, investigaciones recientes en el Reino Unido y EEUU muestran que las empresas gestionadas por minorías están alcanzando, hoy en día, tasas de crecimiento iguales a las de aquéllos de sus conciudadanos locales (¿tal vez una característica adicional del desarrollo económico global y basado en el conocimiento?). A la larga, el éxito sostenible de estas compañías montadas por minorías debería solucionar parcialmente las dudas sobre si ser emprendedor es la “segunda

mejor” opción para aquellos trabajadores que se enfrentan a discriminación en el mercado laboral ya que el éxito de los emprendedores extranjeros ayudará por sí sola a reducir la incidencia de la discriminación.

La región de Los Ángeles sería el ejemplo perfecto de cómo emprendedores de minorías de distintos orígenes, han tenido éxito en dar una nueva forma a la economía regional.

**d) Representa un estímulo para la creatividad e innovación a través de la interacción entre distintas culturas, marcos intelectuales y clientes.**

Este aspecto de la diversidad puede resultar especialmente importante ya que presenta el potencial para crear productos, experiencias y servicios totalmente nuevos, como consecuencia de la interacción entre gente diversa, y promueve la innovación y la creatividad que sostienen el crecimiento liderado por la productividad.

Esta proposición pone de relieve la observación de que la inmigración y la diversidad pueden aumentar la creatividad e innovación a través de la interacción de gentes de culturas diversas. Hay pocos estudios que lo apoyen pero hay una evidencia anecdótica que sugiere que este tipo de fenómenos están, en la práctica, en el contenido narrativo de los medios de comunicación digitales y en la publicidad/marketing. Esta perspectiva enfatiza el poder de las ciudades para servir al mundo al contar dentro de su ciudadanía con conocimiento de las necesidades de clientelas de lugares lejanos, con sus mitos y tradiciones culturales así como el potencial de crear nueva iconografía al combinar el conocimiento de sistemas variados y fuentes diversas.

De una forma más gráfica, se acepta de forma natural la noción de “fusión” en música, alimentación y moda: donde las tradiciones distintas se han unido para crear un nuevo todo fusionado.

Un buen ejemplo de este tipo de valor añadido lo podríamos encontrar en Londres. La industria de los juegos de ordenador de Londres se preocupa mucho por la creatividad e innovación y es efectiva en la construcción de productos para mercados globales. Esta industria emplea gente de procedencias muy variadas. Otro buen ejemplo sería Hollywood/Los Ángeles donde la animación digital ofrece productos para audiencias globales utilizando expertos diversos para poder diseñar productos de nuevo contenido cultural con reclamo en una gran variedad de mercados.

**e) Alimenta la apertura a mercados, poblaciones y clientes internacionales y colabora al crecimiento de los mercados locales.**

Esta proposición implica, simplemente, que la presencia de una mano de obra inmigrante en la ciudad permite que las compañías sirvan a mercados más amplios desde una localidad concreta. Un buen ejemplo de ello sería la mano de obra multilingüe. Ló-

gicamente, la capacidad de proveer servicios a una amplia gama de clientes multilingües desde una población concreta, muy probablemente aumentará la densidad de la actividad de la compañía en esa localidad – ya que habrá ventajas comerciales y organizativas para ello – y a su vez, se reducirán los costes y aumentará la calidad.

Sin embargo, en este caso la evidencia también es básicamente anecdótica. La revolución de las tecnologías informáticas que estimuló la provisión de servicios globales desde centros concretos ha continuado hasta el punto en que las diferencias de costes entre centros concretos o múltiples son casi marginales. La omnipresencia del uso del inglés en la mayoría del comercio y provisión del servicio “negocio a negocio” también se sostiene en este argumento. Sin embargo, parece claro que en la industria de los centros de CRM y en la economía del turismo, existen claras ventajas para optar por mano de obra multilingüe que ayude a aumentar la cuota de mercado.

Un buen ejemplo sería el caso de Hong Kong, donde el personal multilingüe en banca, informática, venta al detalle, hospitales, aseguradoras, embarcaciones y comercio promueven un crecimiento del mercado significativo.

**f) Aumenta la capacidad de comercio y de realizar empresas conjuntas con ciudades de otros países, incluidas aquellas con comunidades diáspora.**

Se trata de un argumento simple aunque no insignificante. La proposición indica que la presencia de poblaciones diversas, especialmente con emprendedores entre éstas, hace, manteniéndose todo lo demás constante, mucho más probable liderar sus empresas emprendiendo uniones empresariales internacionales y aumentando las expectativas generales y facilidades con las que se llevan a cabo. Esto es importante porque comerciar acostumbra a ser señal de una economía sana y porque muchos inmigrantes en las ciudades del mundo provienen de regiones y países que se consideran emergentes o importantes mercados ya establecidos.

Respecto a esta característica los buenos ejemplos abundan. El papel de los Emprendedores del Norte de África en París, o los emprendedores en Miami son también un buen ejemplo así como los emprendedores coreanos en Los Angeles o emprendedores chinos e indios en Toronto.

**g) Hace las ciudades más atractivas para acoger eventos internacionales y actividades dirigidas a audiencias de escala global.**

Lo curioso de esta proposición es que parece verdadera y completamente falsa a la vez. Países y ciudades en los que se ha celebrado recientemente los Juegos Olímpicos no son especialmente diversas (Sydney, Atenas, Pekín) a pesar de que Sydney enfatizara su diversidad durante los juegos y consiguiera una “marca de diversidad” un poco

más allá de la realidad. Sin embargo, los mayores competidores para los Juegos Olímpicos en 2012 fueron ciudades, todas ellas, que enfatizaron su diversidad (París, Londres, Nueva York). Del mismo modo, ciudades en las que ha tenido lugar recientemente la Copa Mundial FIFA (Tokio, Seúl, Berlín, Hamburgo, Munich) no son especialmente diversas, a pesar de que cuando Sudáfrica sea la sede en 2010 de Johannesburg, Cape Town, y Durban será sede de actividades importantes y se trata en todos los casos de ciudades significativamente diversas.

Esta proposición puede necesitar una mayor comprobación. Puede ser necesario un intervalo de tiempo para poder apreciar si la diversidad poblacional es relevante en el éxito para la celebración de eventos internacionales ahora en planificación. También puede ocurrir que otros factores dominen (ej. “giros” continentales que tengan lugar) o que la diversidad sea más importante para un tipo de eventos que para otros. Por ejemplo, la celebración de eventos diplomáticos de gran envergadura como la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburg 2002), el Foro Urbano Mundial (Barcelona 2004 y Vancouver 2006), y la Cumbre de las Américas (Miami 1994) son eventos que claramente apelaban a escala global (y por tanto diversa).

#### **h) Puede proporcionar oportunidades únicas a las empresas para iniciativas globales en responsabilidad corporativa.**

Esta proposición sugiere que las ciudades diversas ofrecen oportunidades a las empresas para llevar a cabo acciones que tendrán un alcance global en términos de impacto, dada la presencia de bases poblacionales diversas. Esto significa que sólo cuando las empresas puedan ver sus reputaciones globales dañadas por las acciones llevadas a cabo en un lugar en particular, (como el Banco Barclays en el Apartheid de Sudáfrica o Nike con el trabajo infantil en Indonesia), actuarán de manera responsable en lugares concretos para poder mejorar sus reputaciones y marcas globales.

En este caso es difícil encontrar evidencia. El apoyo de Coca Cola a los Juegos Olímpicos de Atlanta les dio una publicidad excepcional. El apoyo de HSBC a varias iniciativas de desarrollo local en Londres ha tenido buena acogida en la prensa. La filantropía de Microsoft ha ido mucho más allá de Seattle, ha sido más global a pesar de que se han hecho cosas buenas en escuelas de la ciudad, y, la Fundación Ford es claramente (entre muchas otras) una empresa global.

Por tanto, puede darse el caso que enfoques distintos encajen en firmas y sectores distintos en diferentes puntos del tiempo.

## 6. Las ventajas competitivas de la diversidad para las ciudades y sus naciones

¿Qué es una ciudad abierta?

Desarrollamos una serie de herramientas de medida para las ciudades abiertas. Éstas incluyen:

- Un marco conceptual para definir la apertura y cuán abiertas son las ciudades.
- Indicadores que puedan medir distintos factores de la apertura.
- Establecimiento de puntos de referencia de las medidas de apertura de las ciudades.
- La creación de un estándar de calidad (o marca) para las ciudades que trabajan en pro de la apertura.
- Creación de una red para las ciudades que quieran trabajar su apertura en colaboración y aprovechando el aprendizaje mutuo.

Hemos empezado evaluando qué podría ser la apertura y ocho factores locales. Éstos incluyen:

- a) Factores Económicos:** tales como la disponibilidad de trabajo, el nivel de ingresos, el acceso a estándares de vida aceptables y el coste de vida. La flexibilidad de los mercados de trabajo y de vivienda y su relación con la apertura podrían ser particularmente importantes. También es importante el modo en que las empresas abordan la innovación y la cooperación y su deseo (o no) de entender la diversidad como fuente potencial de innovación futura.
- b) Factores de normativos:** las políticas de inmigración o asilo del país, los beneficios sociales, la posibilidad o no de trabajar ilegalmente, el derecho o no del acceso a la propiedad, los derechos de acceso (salida-entrada) y otras normativas que podrían aplicarse distintamente dependiendo o no de que se sea nacional o extranjero.
- c) Factores culturales:** tales como la medida en que la cultura local y las actividades de ocio locales son atractivas a (o están pensadas para) audiencias diversas así como la inclinación de la población local para respetar, celebrar o acoger la diversidad de la cultura.

**d) Factores ambientales/servicios:** incluyendo servicios de carácter general tales como vivienda, colegios, hospitales, etc. y otras de tipo específico como lugares de encuentro, asociaciones vecinales, servicios de apoyo especializados para poblaciones diversas, entretenimiento u ocio.

**e) Factores de conectividad y accesibilidad:** incluyendo la facilidad de acceso a la ciudad y el potencial que ofrece para conectarse con otros lugares (vuelos, carreteras, Internet) que son fuentes importantes para ofrecer oportunidad y bienestar.

De acuerdo con la Globalización y World Cities Study Group and Network<sup>1</sup>, las ciudades más conectadas son las más diversas. Hong Kong es un buen ejemplo para este concepto. Hong Kong ha atraído un gran número de empresas de servicios debido a su posición. Es la primera ubicación de las empresas para dar servicios a los clientes en el creciente mercado chino. De este modo, para muchas estrategias globales Hong Kong es el lugar en el que se debe estar. Hong Kong es el nódulo de una red en que el conocimiento especializado en las habilidades y posibilidades del mercado chino se entrecruzan con los flujos globales de información e ideas.

**a) Factores de internacionalización:** cómo el nivel de internacionalización en otras áreas de la vida incluyendo ferias internacionales, conferencias, instituciones internacionales de negocios, cultura u ocio. Las ciudades que reciben inversión internacional, que tienen gran cantidad de visitantes (por turismo u otros) o que son sede de instituciones inter-gubernamentales son más atractivas a población diversa. Aquellas ciudades que tienen una actitud pro-activa hacia la internacionalización tienden a desarrollar políticas más claras para abrirse (atraer y retener) a población internacional.

**b) Factores de Riesgo:** por ejemplo la percepción generalizada sobre la estabilidad política local junto con otros factores tales como la incidencia de conflictos raciales o étnicos, la persecución o discriminación generalizada por razones de origen o la capacidad que tienen los extranjeros de tener “éxito” en la ciudad. Una variable podría ser hasta que punto existen políticas activas de anti-discriminación que son efectivas en abordar muchas de las formas de desventaja social.

Indicadores de medida: Delincuencia, seguridad, desastres, deportación, racismo y xenofobia.

---

<sup>1</sup>. TAYLOR, P. J., [et al.]. (2002). *Diversity and Power in the World City Network*, Cities. Vol. 19, núm. 4: p. 231-241.

c) **Factores de Liderazgo:** ¿tiene la ciudad un papel activo para establecer y perseguir una agenda de apertura, diversidad y tolerancia? ¿Los líderes de la ciudad proporcionan las bases para la “pertenencia” y la inclusión y apoyan públicamente los beneficios de la diversidad para la ciudad? Este tema no sólo se refiere al modo en que la diversidad es una ventaja en la era de la globalización sino también a temas relativos a mantener las buenas relaciones civiles y a afrontar los nuevos retos – gobernar para la diferencia y con niveles distintos de ingresos y oportunidades. El liderazgo es también un factor clave para llegar a minorías concretas y poder entender sus perspectivas, necesidades, intereses y lograr su apoyo para desarrollar espacios urbanos compartidos para el bien común. Los factores de liderazgo incluyen el entender la apertura como un potencial que enriquece a la ciudad a nivel local y puede hacerla más competitiva a nivel internacional.

## 7. Repaso temático de las prácticas globales en las ciudades

Para producir resultados prácticos, emprendemos repastos temáticos sobre cómo se puede explorar y mejorar la apertura a través de:

- Liderazgo y gobernanza de las ciudades abiertas.
- El papel de la internacionalización de las ciudades para hacerlas más abiertas.
- El papel de la integración y la inclusión en las ciudades abiertas

Se trata de investigaciones temáticas basadas en casos de estudio que cubrirán cuestiones como:

### Liderazgo, Gobernanza y Estrategia

- a) ¿Pueden los planes locales de una ciudad hacerla más abierta?
- b) ¿Cómo contribuyen estas acciones locales para cambiar la apertura de la ciudad?
- c) ¿Cuál es el papel del liderazgo y cómo puede influir en la apertura? ¿Qué es lo que pueden gestionar los líderes locales y en qué pueden influir para lograr ciudades más abiertas?
- d) ¿Quiénes son los líderes de la ciudad? ¿Qué tipo de líderes deben colaborar? Contextos urbanos e institucionales distintos ¿dan lugar a diferentes formas de liderazgo de la ciudad?

- e) ¿Tienen los líderes empresariales un papel especial? ¿Y los directores de las instituciones? ¿los líderes civiles? ¿Tienen una función concreta los líderes nacionales?
- f) ¿Cómo contribuye la gobernanza de la ciudad? ¿Existen roles diferenciados entre aquellos de los gestores municipales y la gobernanza de la ciudad de una forma más amplia?
- g) ¿Qué supone una estrategia de apertura para una ciudad? ¿Cuáles son los ingredientes clave y cómo evolucionan las estrategias?
- h) ¿Existen ejemplos de estrategias de apertura exitosas? ¿Qué incluyen?
- i) ¿Contribuyen el liderazgo, la gobernanza y la estrategia de la ciudad a la apertura de algún otro modo? (¿Sentido de pertenencia y / o inclusión? ¿Libertad de pensamiento y expresión? ¿Construcción de una marca e identidades cosmopolitas? ¿Otros?)
- j) En suma, ¿cómo contribuyen el liderazgo de la ciudad, su gobernanza y estrategia a la apertura de la ciudad?
- k) Y, ¿cómo cambia el actual clima económico global la naturaleza del liderazgo necesario para apoyar ciudades abiertas?
- l) ¿Cuáles son los temas clave para organizar de forma efectiva el liderazgo de la ciudad, la gobernanza y la creación e implementación de una estrategia para la apertura?

## Internacionalización de las ciudades

- a) En términos económicos, sociales, culturales, físicos, medioambientales, de marca e identidad, ¿cuáles son los beneficios que una población internacional le supone a una ciudad?
- b) ¿Por qué y cómo pueden las ciudades devenir en mayor éxito e impacto internacional?
- c) ¿Los planes locales son importantes? En tal caso, ¿cómo, por qué y dónde?
- d) ¿Cuáles son los vínculos entre la población internacional de la ciudad y su mayor éxito e impacto internacional? ¿Cómo funciona? ¿Qué hace que una población internacional sea tan importante para que las ciudades tengan roles internacionales?

- e) ¿En qué modo es este papel distinto dependiendo de los distintos tipos y tamaños de ciudades?
- f) ¿Qué papel puede jugar una estrategia de internacionalización para a) internacionalizar la ciudad y, b) internacionalizar la ciudadanía.
- g) ¿Existe algún ejemplo de estrategia de internacionalización exitosa de ciudades que presentan su apertura a poblaciones internacionales? ¿Cuáles son los ingredientes de estas estrategias exitosas?
- h) En conclusión, ¿cuál es la importancia de la internacionalización de la ciudad para su apertura y viceversa?

### Integración e Inclusión

- a) ¿En qué medida los factores de integración e inclusión de las ciudades tienen un impacto en su atractivo y apertura a las poblaciones internacionales? ¿Cuál es el vínculo entre integración y apertura?
- b) ¿Todas las ciudades que se internacionalizan sufren problemas de integración y cohesión social?
- c) ¿Puede una ciudad ser abierta sin ser inclusiva e integradora?
- d) ¿Cuáles son los elementos centrales de los programas de integración e inclusión? ¿Cómo y por qué cambian de una ciudad a otra?
- e) ¿Cuáles son los requisitos clave de la inclusión en relación a los mercados de trabajo, empresas, propiedad de bienes, servicios financieros, vivienda y servicios, otros servicios públicos, derechos y representación y, expresión cultural?
- f) ¿Existe algún ejemplo de ciudades abiertas con estrategias de inclusión e integración exitosas? ¿Qué incluyen?
- g) ¿Cuál es el papel del liderazgo de la comunidad en la integración e inclusión, en la cohesión social?
- h) ¿Cuáles son los costes de no tener en cuenta la integración e inclusión en ciudades que se están internacionalizando?

## 8. Como participar en OPENCities

En Europa, el proyecto ha obtenido financiación europea dentro del marco del programa Urbact II para ciudades. Doce ciudades se han unido para trabajar en este proyecto con nosotros y para elaborar planes de acción local que les permitan abrirse a poblaciones diversas. El ayuntamiento de la ciudad de Belfast gestiona la producción de estos planes.

Actualmente, estamos buscando apoyo al proyecto fuera de este grupo de trabajo. Nuestro objetivo final es asegurar que cada vez más ciudades trabajan por la apertura y son conscientes de la importancia de tener planes estratégicos de población y de que trabajar hacia la apertura es la mejor forma de lograr el éxito en la economía global actual de sociedades cada vez más diversas.

Cualquier individuo que desee asociarse a este proyecto, o simplemente recibir información, publicar sus trabajos, mostrar sus investigaciones u otros, debe ponerse en contacto con [carolina.jimenez@britishcouncil.es](mailto:carolina.jimenez@britishcouncil.es).

Cualquier líder local que crea que la internacionalización y la diversidad humana resultante de la misma puede ser un gran factor de éxito competitivo a largo plazo y desee profundizar en el concepto y comprender qué estrategias y planes pueden ayudarle para lograr la apertura de su ciudad, debe ponerse en contacto con [carolina.jimenez@britishcouncil.es](mailto:carolina.jimenez@britishcouncil.es).

Ahora estamos desarrollando, comprobando y evaluando nuestras proposiciones pero pronto estaremos preparados para permitir que un mayor número de ciudades se beneficien de ellas.

¡Esperamos tener muchas solicitudes de interés!

### **La gestión relacional como respuesta a la complejidad de las necesidades sociales: Los proyectos integrales más allá de la transversalidad**

**Josep M<sup>a</sup>. Pascual Esteve**  
Coordinador de AERYC

*“Acontece la paradoja máxima de lo que está en todas partes, lo omnipresente, es lo que cuesta más trabajo ver”.* (J. Ortega y Gasset en Investigaciones Psicológicas)

## 1. La Complejidad Social exige Gestión Relacional

Los gobiernos locales y regionales se encuentran en la necesidad de transformar su modo habitual de gobernar, proveyendo y gestionando recursos financiados con fondos públicos, para poder afrontar los retos sociales de la ciudadanía y ello por dos razones principales.

En primer lugar la constatación de que **las necesidades sociales son siempre cambiantes, progresivas y cada vez más complejas. Para afrontar estas necesidades y retos sociales el gobierno representativo no es suficiente, es necesaria la colaboración entre los actores públicos y privados con mayores incumbencias en cada reto, y la involucración de importantes sectores de la ciudadanía.** En efecto las necesidades de las personas y colectivos sociales no tienen fin, si lo tuvieran también significaría el fin del progreso y del desarrollo social puesto que éste avanza dando respuesta a los distintos retos y necesidades sociales que se plantean en cada nuevo contexto. Por otra parte a las necesidades más elementales le siguen otras de mayor complejidad, que no pocas veces se le superponen puesto que no se ha dado satisfacción a las antiguas y aparecen otras nuevas. En la actualidad, por ejemplo, no se trata de asegurar una educación básica a todas las personas, sino de garantizar la formación permanente a lo largo de la vida; la pobreza no se entiende sólo en relación a la accesibilidad a bienes y servicios, sino también al acceso al capital cultural y a las vinculaciones y relaciones sociales necesarias para insertarse adecuadamente a las nuevas sociedades, la pobreza ha dado lugar a un concepto más amplio que es exclusión social; las exigencias de movilidad hacen que hoy no sólo hablemos de transporte público sino de modos de transporte público y de su intermodalidad. Ante la complejidad social y las nuevas exigencias para la reproducción de unas capacidades personales y sociales para seguir en el mercado laboral y acceder a una vida digna, la disposición de tiempo y su uso se está convirtiendo en la gran necesidad de nuestros días, etc.

Ante este crecimiento, diversidad y complejidad de necesidades sociales, que además se hacen cada vez más intangibles, **el gobierno con sus dos funciones principales con las que ha actuado hasta hoy: la normativa, y la provisión de prestaciones y servicios financiados con servicios públicos no puede dar respuesta a la complejidad de los retos urbanos y territoriales.** Estas funciones continúan siendo necesarias, la primera es básica para un estado de derecho, pero son cada vez más insuficientes. El gasto público en la mayoría de los estados de la UE supera el 50% del PIB por lo que no puede crecer al mismo ritmo que las necesidades urbanas.

Por otra parte **la insuficiencia de los fondos públicos ha permitido dar valor a una evidencia social, que no hay ningún tema urbano o territorial, cuya situación en un momento dado, y sobretudo su solución dependa de un solo actor.** La política de vivienda depende tanto de normativa e impuestos, como de la acción de promotores públicos y

privados, del papel de los bancos en relación a créditos e hipotecas, de la capacidad de ahorro y consumo de la ciudadanía, así como de la interrelación de otras políticas como la de producción y ordenación del suelo, de sostenibilidad, movilidad, turística y seguridad ciudadana. La movilidad de la ciudad no sólo depende de las infraestructuras para el transporte público y privado, sino también de los operadores públicos y privados en el transporte de viajeros, en la carga y descarga de mercancías, en la recogida de residuos y limpieza, en los itinerarios turísticos, y también del civismo de los conductores y vian-dantes en general. Así también la salud, cómo demuestran no pocos estudios, depende sólo de aproximadamente un 20% de los servicios de asistencia sanitaria, y un 80% del conjunto de factores que inciden en la calidad de vida: alimentación vivienda, deporte, medio ambiente, etc.

**Ante estas interrelaciones que conllevan los retos sociales, es necesario que los gobiernos representativos ejerzan una gestión relacional capaz de vertebrar al conjunto social para responder de manera colectiva y compartida a los retos urbanos y regionales.** Es decir, los gobiernos territoriales se ven abocados a poner sus competencias y recursos en función de la mejora de la capacidad de organización y acción de su territorio, y de este modo poder afrontar el aumento progresivo y complejidad de los retos y demandas de la ciudadanía.

Por ello a mitades de los años 90 del siglo pasado, se ha ido generando un consenso creciente entorno a que **la eficacia y la legitimidad de la actuación del gobierno se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, y en especial entre los gobiernos y las organizaciones sociales, empresariales y la ciudadanía en general.** Este modo de gobernar se ha denominado gobernanza democrática, y se considera que es el modo de gobernación propio de la sociedad red. Es el modo de gobernar para hacer frente a la emergente complejidad y diversidad de las sociedades contemporáneas, al caracterizarse por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, y la participación de la sociedad en las políticas públicas y en especial su involucración para afrontar los retos socialmente planteados.

La gestión relacional es el tipo de gestión específica de la gobernanza democrática al igual que la gestión de procedimientos lo es para el modelo burocrático o la gestión gerencial para el gobierno proveedor de servicios. **La gestión relacional puede definirse como un conjunto de métodos y técnicas para lograr una respuesta compartida y articuladora de esfuerzos y recursos entre diferentes actores y sectores de la ciudadanía a los retos que un territorio tiene planteados. O si se prefiere parafraseando a Metcalfe, un conjunto de métodos y técnicas para facilitar que entidades formalmente independientes actúen de manera interdependiente.** Este nuevo enfoque de gestión pública es el que permite elaborar nuevos métodos en instrumentos de gestión o identificar y adaptar a antiguas técnicas proporcionándoles un renovado papel en la gestión de relaciones sociales.

Sin duda, el avance de la gestión relacional y las propias transformaciones que su aplicación propicie condicionarán el surgimiento de nuevas técnicas y el perfeccionamiento de las existentes.

En una publicación de la Diputación de Barcelona<sup>2</sup> he especificado y explicado las características de una serie de técnicas que ya han demostrado su eficacia en la gestión relacional y que seguidamente enumero sin explicar para que el lector conozca que existe ya un amplio abanico:

- **Los planes estratégicos** desarrollados en los territorios a partir de la cooperación pública – pública y privada y la participación ciudadana constituyen un buen inicio de la gestión relacional propia de la gobernanza al dotar a los territorios de una estrategia compartida entre los principales actores y con un amplio apoyo social. La planificación estratégica así entendida constituye propiamente la fase inicial o fase de planificación propiamente dicha de la gestión de las interdependencias o gestión estratégica<sup>3</sup>. La metodología de los planes estratégicos es un buen instrumento para el inicio de la gobernanza territorial<sup>4</sup>.
- **La negociación relacional de los conflictos públicos.** Las técnicas de negociación relacional constituyen un buen instrumento para el desarrollo de la gestión de interdependencias o gestión relacional. La negociación relacional es un tipo de negociación, que se caracteriza, porque el resultado que se busca por parte de uno de los negociadores, es prioritariamente consolidar y mejorar la relación entre los protagonistas de la negociación, para obtener una mayor confianza mutua, y poder desarrollar proyectos sobre la base de la cooperación.
- **Técnicas de mediación.** En el paradigma de gobierno gerencial en los conflictos públicos acostumbraba a ser el gobierno una de las partes. En conflictos entre grupos sociales en el territorio es difícil encontrar al gobierno territorial mediando entre actores territoriales. En la perspectiva de la gobernanza en que los gobiernos locales y regionales asumen el liderazgo en la construcción colectiva del territorio la mediación es sin duda uno de los recursos de los pro-

.....  
<sup>2</sup> PASCUAL ESTEVE, J.M. *La Estrategia Territorial como inicio de la Gobernanza Democrática: Los planes estratégicos de segunda generación*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2007.

<sup>3</sup> Para un desarrollo de esta tesis ver: PASCUAL ESTEVE, J.M. *De la planificación a la gestión estratégica*. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2001.

<sup>4</sup> PASCUAL ESTEVE, J.M. *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990. En este libro expongo un conjunto de métodos y de técnicas que son útiles para la elaboración de planes estratégicos territoriales que sirvan como inicio de la gobernanza territorial.

fesionales de la política y de la administración. En la mediación el papel de la administración es intervenir para que en una situación conflictiva entre actores sociales puedan encontrar una solución, y en el proceso mejore la imagen mutua de las partes y la confianza entre ellas. La acción del gobierno es ser catalizador de un acuerdo sin convertirse en parte del mismo.

- **Técnicas de participación ciudadana y soporte social a las políticas públicas.** De las estrategias de participación se debe pasar a la participación como estrategia para fortalecer la capacidad de organización y acción. De la multitud de técnicas de participación, en gestión relacional resultan especialmente útiles, aquellas que (1) Se basan en procedimientos claros y sencillos con finalidades precisas que facilitan la expresión de ideas y retos sobre un tema o asunto, y por supuesto impiden que se eternicen los debates. Participación es método y organización. De lo contrario la participación se reduce a pocos participantes y además poco reflexivos, dado que su interés es menos convencer que imponer por agotamiento. (2) Ayuden a generar confianza, colaboración y responsabilidad ciudadana en los acuerdos que deriven. (3) Permitan legitimar objetivos y proyectos de la ciudad y obtener un importante soporte ciudadano a los mismos.
- **Métodos y técnicas de gestión de proyectos en red.** Las técnicas para la gestión de redes son fundamentalmente de dos tipos. La gestión de la dinámica de la red, que abarca desde la inclusión de los actores clave al fomento de proyectos que consoliden los intereses comunes. Las técnicas de gestión de estructuras para adecuarlas a los objetivos por los que se crearon y permitan fortalecer una cultura o una perspectiva común.

Son particularmente útiles para la gestión de redes el uso de las matrices de actores en el marco de la dirección sistémica por objetivos<sup>5</sup>.

- **Gestión de la cultura emprendedora y cívica de la ciudadanía.** La tecnología para fortalecer las características de una cultura emprendedora y de acción entre la ciudadanía es muy reciente y he tenido la oportunidad de sistematizar los indicadores para hacer un seguimiento de su evolución a través de encuestas por muestreo y al azar en los años 2001 y 2004 para el Plan Estratégico de Valencia, y para el Plan Estratégico de Sevilla en el 2002. El proceso de gestión de la cultura emprendedora exige, en la perspectiva de la gobernanza democrática de una gran transparencia y un acuerdo democrático entre los principales sectores de la ciudadanía para desarrollarla.

---

<sup>5</sup> PASCUAL ESTEVE, J.M. *La estrategia de las ciudades: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona: Diputación de Barcelona, 1999. P 157 - 162.

No obstante se dispone de instrumentos que si bien tienen escasos resultados coyunturales sus efectos se notan en el corto plazo. Nos referimos a las técnicas del “city o regional marketing” interno, es decir, el que se dirige a la identificación de los propios ciudadanos con el territorio.

Respecto al “marketing” interno, es recomendable desde el punto de vista de la gobernanza el enfoque y las metodologías propuestas por T.Puig<sup>6</sup>, en relación a disponer de una marca del territorio construida de manera colectiva y con capacidad de vencer y conmover. En relación a una gestión de la memoria dirigida a generar una conciencia colectiva capaz de unir tradición con modernidad y aprovechar el pasado para fundamentar aspiraciones y valores democráticos y solidarios para el presente y futuro; es decir, mirar el pasado con ojos de futuro, tal como señalaba H. Arendt<sup>7</sup>.

- **“Coaching” para el liderazgo habilitador.** En gobernanza lo que se fortalece es el valor de representación del político y se requiere capacidad para escuchar, dialogar, comprender, convencer, conmover y motivar para la acción colectiva y la responsabilización y el compromiso social de la ciudadanía.

Por otra parte, en gobernanza, los resultados de su acción ya no son tanto los servicios como el nivel general de desarrollo económico y social alcanzado en el territorio durante su mandato y el grado de cohesión social logrado con la ciudadanía. Es preciso presentar el balance de su gestión relacional, para ello se necesitan nuevas formas, nuevas actitudes y nuevas habilidades.

- **Las técnicas de construcción de consensos.** No es necesario insistir en la importancia de estas técnicas en gobernanza. De hecho las anteriormente citadas sobre negociación relacional y participación ciudadana incluyen necesariamente el consenso, pero existe una gran pluralidad, metodologías y técnicas a parte de las citadas y ampliamente contrastadas para con la debida adaptación poder utilizar en los distintos ámbitos en los que se desenvuelve este nuevo arte de gobernar.
- **El enfoque comprensivo en ciencias sociales.** En gobernanza es necesario comprender lo que dice cada actor en su contexto social y poder entender no sólo el qué expresa sino el cómo y por qué lo dice. La comprensión de los actores y el análisis de los conflictos desde las distintas perspectivas de las partes es condición absolutamente necesaria, aunque por supuesto no suficiente para el

---

<sup>6</sup> PUIG, T. *La Comunicación cómplice con los ciudadanos*. Madrid: Siglo XXI, 2003.

<sup>7</sup> PASCUAL ESTEVE, J.M. (Oct.2005). *La gestión de la memoria en la estrategia de las ciudades en La gestión de la memoria*. Núm.4 Revista del CEYD. Valencia. ([www.ceyd.org](http://www.ceyd.org))

buen desarrollo de la gobernanza. Se trata de hacer inteligible la base subjetiva en la que descansan los fenómenos sociales, el análisis objetivo de los fenómenos sociales es perfectamente posible y compatible por el hecho de que las acciones humanas tengan un carácter subjetivo. Este enfoque, también denominado interpretativo de la acción social, tiene en Max Weber<sup>8</sup> su autor más clásico, y se dirige a comprender el sentido de una acción para un actor, dando a conocer los motivos entre la actividad objetivamente observada y su sentido para dicho actor.

- **La gestión por objetivos de proyectos integrales**<sup>9</sup>. Las técnicas de gestión por objetivos son un buen instrumento para la gestión relacional, y no la gestión en base a procedimientos protocolizados para llegar a un resultado, puesto de lo que se trata es de establecer objetivos comunes a un conjunto de actores que constituyen un sistema social y en base a éstos, concretar de manera innovadora los objetivos en proyectos que deben gestionarse en red.

Por su importancia para abordar retos sociales complejos nos detendremos en esta ocasión en profundizar el ámbito de incidencia de esta técnica.

## 2. Los proyectos integrales por objetivos de desarrollo humano: Un instrumento para afrontar las necesidades complejas

Dar respuesta a la complejidad de las necesidades contemporáneas significa, como hemos señalado, **una clara opción metodológica por la integralidad de las actuaciones, conscientes que las respuestas a los retos ciudadanos cada vez más requieren de unas acciones concertadas multinivel (entre los diferentes niveles de la administración pública) horizontales (entre la administración pública y las iniciativas sociales y empresariales) transversales o integrales (que abarquen diferentes dimensiones de las políticas territoriales: sanidad, servicios sociales, empleo...).**

Para avanzar en la metodología de la integralidad es necesario considerar **dos dimensiones de los objetivos de cualquier política pública. Los objetivos ligados al despliegue de los servicios y prestaciones públicas**, como las plazas residenciales, ayudas a domicilio, número de escuelas o hospitales existentes, etc., y la población atendida

---

<sup>8</sup> Podemos encontrar la exposición metodológica de la sociología comprensiva en WEBER, M., *Sobre la Teoría de las Ciencias Sociales*. Barcelona: Península, 1971. También en WEBER, M., *Economía y Sociedad*. México: FCE, 1964. en el que mantiene la importancia de lo subjetivo para el análisis sociológico.

<sup>9</sup> Para conocer el enfoque sistémico se recomienda la lectura de BERTALANFFY, L. *La Teoría General de Sistemas*. Madrid: F.C.E., 1981.

por estos servicios o prestaciones. Estos son los objetivos ligados al desarrollo de sistemas de servicios como son los servicios sociales, la sanidad, la enseñanza, la vivienda, entre otros, y que se miden fundamentalmente por indicadores de cobertura (% de plazas por población, % de población escolarizada, % de población atendida en ayuda a domicilio, etc.).

Pero hay otra dimensión mucho más importante que son los **objetivos que denominaremos de impacto en las capacidades de la ciudadanía para el desarrollo o potencial humano**. Es decir los objetivos que buscan la mejora de los niveles de salud, de seguridad, de inclusión social, de educación, y que se miden por indicadores denominados de resultado (esperanza de vida, población con éxito o fracaso escolar, % de población pobre sobre total población, índice de victimización, etc.).

Es evidente que los sistemas de prestaciones y servicios (sanidad, servicios sociales, enseñanza, deporte, etc.) sirven para poder alcanzar objetivos de impacto en el desarrollo humano. Cada uno de los sistemas de servicios incide mayoritariamente en uno o dos objetivos de impacto en el desarrollo de capacidades humanas pero no es el único que actúa en el objetivo, hay otros muchos que inciden. Por ejemplo en la mejora del nivel de salud, se ha constatado en la comunidad autónoma de Catalunya (España) inciden aproximadamente en un 20% los servicios de asistencia sanitaria, y en un 80% la práctica deportiva, la alimentación, el medio ambiente, la formación, etc. Es decir, la salud es el objetivo prioritario del sistema de sanidad o asistencia sanitaria, como lo es la inclusión social en el sistema de servicios sociales, pero no se logra la mejora de la salud y la inclusión social sólo o fundamentalmente con servicios de asistencia sanitaria o de servicios sociales respectivamente, sino articulando por objetivos concretos de salud o inclusión social las prestaciones y servicios de diferentes sistemas de prestaciones y servicios. Y además, coordinando la acción de los gobiernos con las de los actores y sectores de la ciudadanía implicados en los objetivos de los proyectos.

**Existe un malentendido muy frecuente en las políticas públicas en general, y es considerar los objetivos de impacto en las capacidades de desarrollo humano de la ciudadanía ligados a un sistema de prestaciones concretas.** Así la educación es el objetivo propio y prácticamente exclusivo del sistema de enseñanza, los otros sistemas sólo pueden ayudar o contribuir al sistema de enseñanza, que además, se denomina de educación. Lo mismo con la reducción de la pobreza o inclusión social en relación a los servicios sociales.

**Esta concepción unida en que en el modo habitual de gobernar, centrado en la prestación de servicios financiados con fondos públicos, hace que la principal base organizativa de los gobiernos territoriales sean los sistemas de prestaciones y servicios.** En esta organización, la provisión de estos servicios y su gestión directa o indirecta, es la

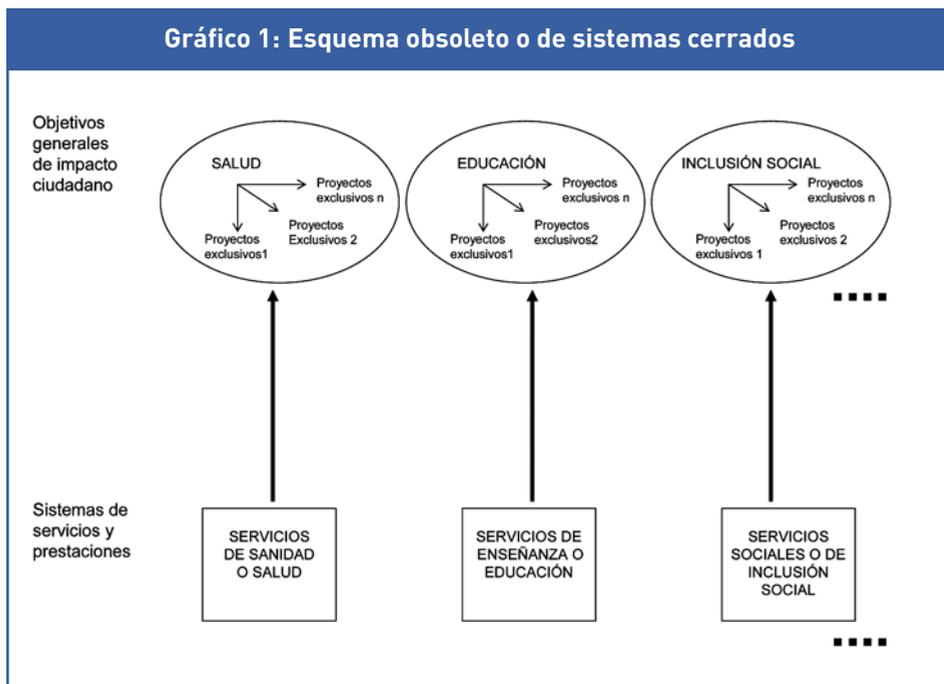
base del poder político en la administración. La organización estructurada por sistemas de servicios y prestaciones conlleva:

- La fragmentación en la actuación del gobierno puesto que se diluyen los objetivos de impacto ciudadano, y también es proclive al conflicto de competencias interdepartamental, que siempre suma cero, para adquirir mayores recursos escasos en competencia con otros departamentos, y para hacerse con la competencia en las actuaciones dirigidas especialmente a determinados segmentos de población (mujeres, infancia, gente mayor, población drogodependiente...).
- A su vez esta organización debilita la cooperación pública con las iniciativas privadas y ciudadanas al considerar como principal prioridad política la gestión de unos recursos públicos, y no la coordinación de actuaciones para alcanzar un mayor impacto ciudadano.
- Todo ello obstaculiza la obtención de resultados en términos de desarrollo humano del territorio y de calidad de vida.

Hoy dada la complejidad de las necesidades sociales se hace muy difícil mantener en la práctica la autosuficiencia de los departamentos centrados en los sistemas de prestaciones y servicios, pero esta visión o enfoque zombi (muerto viviente) y la falta de creatividad y capacidad de innovación asociada a la reproducción de hábitos de gobierno tan poderosos como caducos dificulta la gestión integral de prestaciones organizadas por objetivos de impacto ciudadano.

En el gráfico 1 sintetizamos este poderoso y obsoleto enfoque o visión que hace que los planteamientos de actuación integrales o simplemente transversales sean una quimera, es decir no realizables.

**Gráfico 1: Esquema obsoleto o de sistemas cerrados**

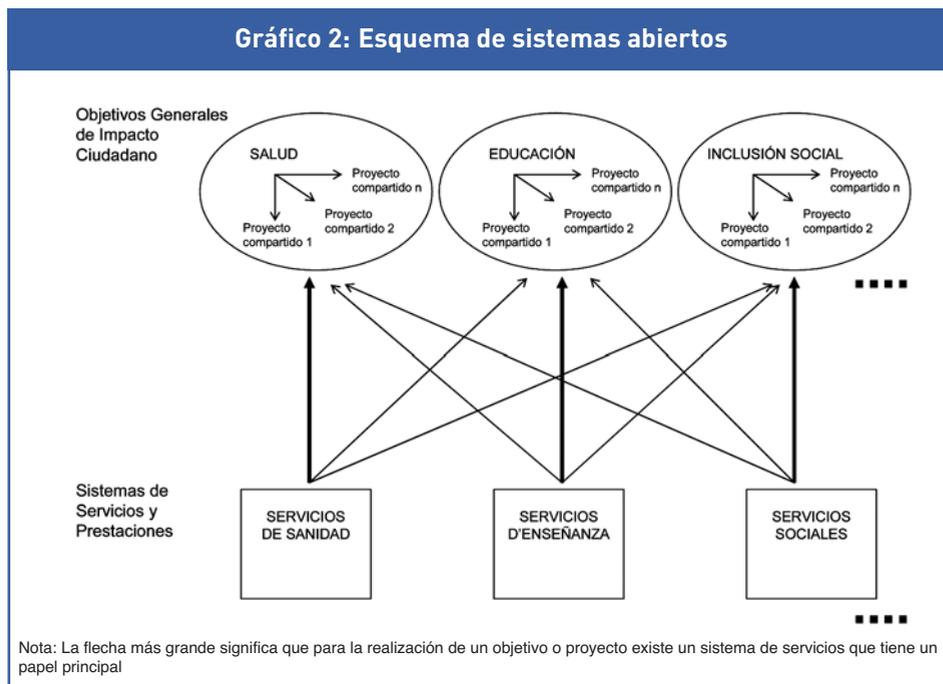


Para superar este enfoque la gestión relacional opta por un planteamiento a la vez sencillo y evidente (ver gráfico 2). Se considera que los objetivos principales de la política pública son los de impacto en las capacidades de desarrollo humano de la ciudadanía. Estos objetivos serán compartidos entre diferentes sistemas de servicios. Por ello la política pública se basará en el desarrollo de proyectos cuyos objetivos son de impacto ciudadano y para alcanzarlos articulará diferentes despliegues de prestaciones y servicios coordinados a tal fin.

Al no disponer de espacio para ilustrar una buena práctica me limito a dos ejemplos de carácter general. Así el objetivo de impacto ciudadano de asegurar el objetivo de cubrimiento de las necesidades básicas de la población en un territorio es un objetivo compartido entre sanidad, enseñanza, servicios sociales, transporte, urbanismo, deporte, servicios culturales, etc., de todas aquellas prestaciones que tengan que ver con lo que se considera socialmente por necesidades básicas de una población en un espacio y tiempo dados.

Otro ejemplo la reducción de determinadas magnitudes de consumo de alcohol en la población de un territorio (objetivo), deberá articular el despliegue o/y coordinación de la actuación de servicios de desintoxicación y deshabituación (asistencia sanitaria), con prevención (enseñanza, deporte, civismo, servicios sociales, policía) con reinserción social (deporte, servicios sociales, formación y servicios de empleo).

**Gráfico 2: Esquema de sistemas abiertos**



También lo mismo en relación a objetivos de reducción del fracaso escolar, maltratos de género, reducción de pobreza, etc.

Por esta razón los avances o retrocesos de los proyectos se medirán por indicadores de impacto social o de resultados en las capacidades de desarrollo humano, y de manera complementaria con indicadores de despliegue de servicios o de actividad de los mismos.

La gestión relacional basada en proyectos integrales, quiero reiterar, no sólo hace referencia a los programas de actuación del gobierno, sino que contempla la cooperación con las entidades de iniciativa social y empresariales, y muy especialmente la cooperación ciudadana.

### 3. Consideración Final: Los Proyectos integrales más allá de los Proyectos Transversales

En ciencias sociales a menudo se utilizan los conceptos para describir realidades diferentes, para solventar el tema nada mejor que definir de manera explícita el concepto que se utiliza.

En este sentido hoy se abusa del término transversalidad para describir muchos tipos de proyectos y políticas públicas, y en particular no pocas veces se utiliza como sinónimo de integralidad, y se podría hablar indistintamente de gestión de proyectos transversales o integrales.

No es el caso de quien suscribe, para quien el uso diferenciado de transversalidad e integralidad puede arrojar mucha luz para la elaboración y gestión de las políticas públicas.

La transversalidad<sup>10</sup>, como por ejemplo la promoción de la equidad de género tiene por finalidad que los departamentos gubernamentales, es decir las estructuras verticales compartan un objetivo común sin que éste sea objetivo específico de ninguno de ellos en particular. Así en las administraciones organizadas por sistemas de servicios (sanidad, deporte, servicios sociales...) los programas transversales acostumbran a hacer referencia a grupos de población (gente mayor, juventud, mujer...) y lo que es muy importante, la gestión transversal excluye la gestión operativa de servicios y prestaciones, los órganos transversales no participan de la gestión de los proyectos y políticas, sino que siguen el impacto que tienen en su finalidad. En definitiva la transversalidad, también es muy necesaria en gobernanza democrática, en la actualidad sirve para que la administración basada en los sistemas de servicios pueda referirse a ámbitos de actuación para la que no está suficientemente preparada.

La integralidad o gestión integral significa, como hemos señalado, articular servicios y prestaciones de diferentes en base a objetivos de impacto en las capacidades de desarrollo humano de la ciudadanía. Es decir no sólo conlleva la gestión directa o indirecta de recursos públicos de diferentes sistemas de servicios sino que además tiene por finalidad la involucración de la actuación de la denominada sociedad civil.

La gestión de proyectos integrales, en caso de ir más allá de experiencias ocasionales, significa un cambio en el modo de gobernación, y por tanto una reestructuración de la organización gubernamental en profundidad. Explicitar las características de esta organización gubernamental en profundidad requiere de un trabajo de mayor extensión. Simplemente adelantaré que supone una organización matricial, entre los sistemas de servicios (sanidad, servicios sociales, deporte, servicios de empleo, etc.) y los programas de actuación basados en objetivos de impacto en el desarrollo humano, en que el factor determinante o prioritario en la estructuración son estos últimos.

---

<sup>10</sup> Se recomienda SERRA, A. (2004). *La transversalidad en la gestión de las políticas públicas*. Síntesi. Núm 7. Barcelona: Diputación de Barcelona. y ECHEVARRÍA, K. (1998) *La gestión de la transversalidad*. CIFA. Núm 9: Barcelona.

## ■ Interculturalidad y Universalidad en una Era Global

**Joan Prats**

Presidente de la Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa.

### 1. Introducción

Vivimos en un mundo de ciudades. La historia humana podría interpretarse como un largo e incesante proceso de urbanización que expresa transformaciones profundas de la economía, la sociedad, la cultura y las instituciones. Una vez que los humanos entramos –es decir, nos producimos y reproducimos– en el espacio urbano ya nada vuelve a ser igual en nuestras vidas.

En algún momento del año 2008, por primera vez en la historia, la mitad de la población mundial, es decir, 3.300 millones de personas, ya vivían en ciudades. Esta transición a la urbanización es universal, pero se da de modo muy diferenciado en las distintas regiones del mundo. Más del 70 por 100 de la población de Europa, Norteamérica y Latinoamérica ya viven en ciudades. Asia y África todavía son mayoritariamente rurales, con sólo el 40 y el 38 por 100 respectivamente de sus poblaciones viviendo en ciudades. Pero las previsiones y tendencias son rotundas: la mitad de la población de África ya será urbana en 2050, año en el que se espera que sea urbana el 70 por 100 de la población china y el 55 por 100 de la población de la India. En conjunto se espera que en 2030 poblaran la tierra 5.000 millones de humanos urbanos, cifra que se elevará a 6.400 millones en 2050.

El siglo XXI será sin duda el siglo de la transición a un mundo plenamente urbanizado. Pero la urbanización conectada a la globalización y al cambio tecnológico están cambiando también completamente el concepto de ciudad. Las ciudades ya no son más jurisdicciones territoriales tradicionales sino regiones–ciudades–metropolitanas densamente interconectadas a nivel supranacional, regional y global por las redes que canalizan los flujos globales de mercancías, servicios, capitales, ideas, imágenes, conocimientos y personas. Este innegable proceso universal y transformador a la vez de la urbanización se está dando con intensidades diferentes y está levantando desafíos asimismo diferentes en los diversos lugares del mundo.

Actualmente, cada día se suman a la población urbana mundial 193.107 nuevos habitantes (algo más de dos personas por segundo). Pero mientras los países desarrollados incorporan sólo 500.000 por mes, los países en desarrollo incorporan 5 millones de nuevos habitantes urbanos por mes. Es decir, mientras el crecimiento urbano es moderado o negativo en las ciudades del mundo desarrollado (en el que las ciudades que no decrecen tampoco crecen a una tasa superior al 1 por 100), las ciudades del mundo en desarrollo registran tasas de expansión que se sitúan entre el 2 y el 4 por 100 ó más.

## 2. Globalización e Identidades

Las identidades han precedido sin duda a la globalización; pero sólo con ésta se ha producido su eclosión a una escala previamente desconocida. Identidad es el proceso por el cual los actores sociales constituyen el sentido de su acción atendiendo a un atributo o a un conjunto de atributos culturales a los que se da prioridad sobre otras posibles fuentes de sentido de la acción. Hoy, por doquier, las identidades religiosas, nacionales, territoriales, étnicas y de género, resultan principios fundamentales de autodefinición y principios básicos de organización social, seguridad personal y movilización política (Barber).

Vivimos en tiempos de un capitalismo informacional desregulado y competitivo que desborda las capacidades de los Estados (Castells). Éstos se encuentran cada vez con mayores dificultades para ofrecer a la gente proyectos creíbles (en tanto que estén bajo el control de los propios Estados) de convivencia y bienestar. La globalización ha revalorizado también la dimensión local pues sólo en ella se encuentra la respuesta a muchos de los desafíos del empleo, la productividad y la lucha contra la pobreza.

Este proceso de pérdida de crédito del Estado como agente principal del desarrollo es universal, pero se ha dado con especial intensidad en América Latina.

A lo largo del siglo XX el principio identitario dominante en todos nuestros países fue la identidad nacional asimilada y confundida con el proyecto de desarrollo protagonizado prioritariamente si no exclusivamente por el Estado. En América Latina la nación no preexistía al Estado sino que era éste quien tenía que construir a la nación mediante el éxito a largo plazo de sus proyectos desarrollistas. En Bolivia la revolución de 1952 encarnó a la vez el proyecto de desarrollo y el de nacionalización.

El fracaso del modelo cepalino de desarrollo coincidió históricamente con el inicio de la globalización. Para enfrentar la crisis, los Estados latinoamericanos tuvieron que asumir el rol de modernizadores en un contexto de globalización. Desprestigiado el conocimiento autóctono, de acuerdo con el saber convencional de las instituciones financieras internacionales, se procedió a disminuir al Estado y a traspasar al sector privado –ya bajo hegemonía transnacional– gran parte de las responsabilidades públicas, sin que los Estados dispusieran de las necesarias capacidades institucionales reguladoras y de control. De este modo el Estado nacional–popular se fue convirtiendo en el Estado neo–liberal. Paralelamente, se fueron deshaciendo las alianzas históricas entre los trabajadores organizados, las clases medias profesionales y burocráticas y los grupos económicos internos, es decir, las alianzas sobre las que se habían apoyado los propios Estados y sus proyectos nacional–populares de desarrollo.

Mientras duró la credibilidad del proyecto de desarrollo del Estado nacional–popular la identidad nacional fue el principio dominante de cohesión social. Cuando, en

respuesta a la crisis estructural de los 80, algunos Estados latinoamericanos se hicieron neoliberales, la identidad nacional duró lo que la credibilidad de los proyectos neoliberales de desarrollo. Mientras estos produjo resultados para el conjunto de la población, aunque fuera en un contexto de gran desigualdad y corrupción, los Zedillo, Menem, Salinas, Sánchez de Lozada, Fujimori y hasta Cardoso ganaron elecciones. Pero cuando se deterioraron las condiciones sociales se produjo no sólo una crisis económica sino del sistema político, de la identidad nacional y del propio Estado.

En otros países como Ecuador, Colombia o Venezuela, las resistencias sociales detuvieron las liberalizaciones, pero al precio de caotizar la economía, entrándose así en una espiral que ha conducido a sociedades fragmentadas, polarizadas y bajo conducción de liderazgos populistas y cada vez más dudosamente democráticos. Pero tanto en unos casos como en otros, los Estados han perdido su credibilidad como portadores de un proyecto de desarrollo e identidad nacional. En estas circunstancias la gente ha tendido a encontrar su autodefinición y la esperanza de su bienestar en otras fuentes identitarias, más o menos compatibles con una identidad nacional que en todo caso se ha debilitado. Las identidades regionales y étnicas se han disparado.

Con todo, explicaciones estructurales como la precedente no dan cuenta de toda la complejidad que acompaña la emergencia de las identidades. La revalorización de las identidades se ha hecho también desde la evolución del propio principio democrático. Hoy se entiende, en efecto, que una democracia sólo puede ser muy imperfecta si impone como único o hegemónico un solo molde cultural, ya que esto supone tratar desigualmente a la diversidad de culturas existentes en la comunidad política. Cuando las sociedades son pluriculturales el principio democrático exige reconocer el pluralismo cultural y dar a cada comunidad cultural el derecho y los recursos para su libre desarrollo.

Como consecuencia de las migraciones internas e internacionales, acompañadas del abaratamiento de los costes de transporte y comunicación audio-visual, todas las comunidades políticas se están haciendo más o menos pluriculturales y todas las comunidades culturales inmigradas se están haciendo más o menos transnacionales. El destino de los migrantes ya no es el de asimilarse necesariamente a una identidad nacional exclusiva y excluyente. Las identidades se están haciendo necesariamente complejas y cambiantes. Hasta los Estados-nación históricamente exitosos tienen que aprender a vivir el pluralismo cultural y la complejidad identitaria y a experimentar nuevos instrumentos de cohesión social y de legitimación política.

Por lo demás, esta explosión de identidades tiene las más diversas significaciones. Muchas identidades están emergiendo como respuesta a una globalización que les margina o excluye, son identidades resistencialistas y a veces fundamentalistas. Pero otras identidades se afirman como un proyecto de inserción ventajosa en una globaliza-

ción en la que ven más oportunidades que amenazas. En Bolivia estamos reviviendo un proyecto de Estado popular que ya no aspira a ser nacional sino plurinacional y que se apoya principalmente en identidades nacionales originarias e indígenas que se autoconsideran mayoritarias y se describen como excluidas de la globalización dominante o incluidas sólo por la puerta trasera de las migraciones o los tráficó ilegales. Desde esta lógica se pretende revalorizar la economía comunitaria erigida en bastión a la vez de resistencia al capitalismo global y de identidad plurinacional. Pero a esta visión se opone la que emerge en regiones bolivianas portadoras de proyectos de desarrollo capitalista, que se autoconsideran capaces de aprovechar las oportunidades de la globalización, ampliar la base productiva y del empleo de calidad, ampliar las clases medias y la base social de la democracia, y para ello necesitan la fuerza de una identidad renovada.

¿En qué medida este juego de identidades puede convivir o puede colisionar? Según Amartya Sen un enfoque “singularista” de la identidad humana según el cual sólo podríamos ser miembros de un grupo es una buena forma de malinterpretar a casi todos los individuos del mundo. Ver el mundo como una federación de religiones o civilizaciones en alianza o en conflicto resulta empobrecedor o falseador de la complejidad y riqueza con que las personas nos vemos a nosotras mismas. Pero, además, es sumamente peligroso porque los odios sectarios promovidos enérgicamente pueden extenderse como reguero de pólvora. Ahí están Kosovo, Bosnia, Ruanda, Timor, Israel, Palestina, Sudán o los negros nubarrones que se extienden sobre nuestra Bolivia. No basta con proclamar el derecho de las diversas identidades. Es necesario ir precisando en qué condiciones puede organizarse su convivencia en una gobernanza democrática nacional y global hacia la que es preciso encaminarse. Las identidades no siempre son liberadoras sino que a veces, estúpida o criminalmente estimuladas, se vuelven asesinas.

### 3. Naciones y humanidad: Identidades locales y flujos globales

Hace pocos días una noticia dio la vuelta al mundo: en Atapuerca, España, unos científicos descubrieron la mandíbula de un homínido de 1'2 millones de años. Un dato sin duda importante para la reconstrucción de nuestra historia humana. Pero lo que me ha llamado la atención es la forma en que se ha comunicado la noticia: “Se ha descubierto en Atapuerca al europeo más antiguo, de 1'2 millones de años”. Resulta que hace 1'2 millones de años ya había europeos. Curioso.

Tenemos una tendencia casi irresistible a reconstruir el pasado con las categorías, ansiedades y anhelos del presente. Los nacional-nacionalistas se llevan la palma en esto. Para ellos es como si la historia humana no haya tenido otro sentido que el de su cristalización en las actuales naciones culturales que vendrían a ser como el cenit y el nadir de nuestra evolución histórica y política, como esencias para la eternidad que se confundirían con la misma naturaleza humana hasta el punto de no reconocer la huma-

nidad fuera del grupo cultural (José Antonio Primo de Ribera, fundador de la Falange española, conceptuó a España como varia y plural pero como “una unidad de destino en lo universal”).

Para ellos, como para tantos antropólogos de nuestro tiempo, las naciones culturales serían la fuente de identidad primaria y prioritaria, si no única y excluyente. Las personas individuales no podríamos realizarnos plenamente sino como miembros de un sujeto histórico colectivo, la nación, titular de derechos colectivos (de jerarquía igual, como mínimo, a los derechos personales) y en primer lugar de los derechos de soberanía, a los que se correspondería un natural derecho a la autodeterminación. Sin embargo, todas estas “mentalidades” o modos de ver y narrar “la” realidad se confrontan hoy a los descubrimientos científicos, por un lado, y a las nuevas realidades de la globalización y la sociedad del riesgo global, por otro.

Los nuevos métodos y descubrimientos científicos han roto la división entre historia y prehistoria humana. Hoy sabemos que no fuimos creados tal como somos sino que somos el fruto de una larguísima evolución biológica, que es nuestra historia más verdadera, que se cuenta por millones de años, a lo largo de los cuales se han ido construyendo las capacidades físicas, intelectuales y emocionales que nos caracterizan como humanos... y que seguimos evolucionando.

Nuestra más verdadera historia es la evolución y nuestra primera y principal identidad la derivada de la común membrecía a la especie humana. Si no somos capaces de vernos como personas antes que como miembros de cualquiera de los varios grupos a los que pertenecemos y nos confieren identidad(es), no sólo vamos a seguir falseando nuestra historia en función del estatus quo presente sino que podremos hacer muy poco para alumbrar mejores realidades futuras.

Pero los más de los pensadores de los siglos XIX y XX no lo vieron así. Fichte argumentó transcendentamente que “lo que separa a los alemanes del resto de las naciones está fundado en la naturaleza” (o sea, en Dios) y esta argumentación ha calado hasta los huesos, y no sólo de los alemanes. Sólo unos pocos pensadores dudaron de la idea de que la humanidad consiste en el aislamiento de las naciones culturales, cada una con su derecho a la soberanía y la correspondiente pretensión de control único sobre el propio y singular destino. Pocos pensadores apuntaron a lo contrario: entrelazamientos, interdependencias, causalidades, responsabilidad compartida, solidaridad, comunidades de destino más allá de las fronteras nacionales. Señalemos sólo tres decisivos:

Primero Kant tanto por su ideal de una paz universal perpetua basada en el Derecho como por remarcar la herencia más notoria de la Ilustración: que cada cual y cada época seamos capaces de pensar por nosotros mismos. Segundo Marx que nos hizo ver

que la dinámica sin fronteras del capital (hoy acelerada y extendida a extremos insospechables) entreteje los aparentemente aislados destinos de las naciones y los individuos. Tercero Nietzsche que fulminó la antropología que dividía la humanidad en grupos cerrados cohesionados por lazos étnicos, lingüísticos, religiosos y territoriales, presentados como “culturas”, en lo que veía una pretensión de inatacabilidad de la dominación burguesa. (Ulrich Beck).

El golpe más duro a este nacionalismo político y metodológico lo ha propinado, sin embargo, el proceso de globalización y, con él, la sociedad del riesgo global generada por la modernización avanzada, pues el poder de autoliquidación anticipada de todos está produciendo una disolución de la aún para algunos “natural” unión entre territorio, cultura, soberanía, autodeterminación, nación y aislacionismo. El ir de cada país por su cuenta se convierte en una ilusión contraria a la “realpolitik” de nuestro tiempo que no puede ser otra que la cooperación global o cosmopolita. El día que los Estados Unidos, la gran potencia de nuestro tiempo, decidan enterarse, la humanidad habrá dado un gran paso positivo. El Presidente Obama es sin duda la gran esperanza. Pero no sólo se han de enterar los norteamericanos.

En las condiciones del mundo actual, la soberanía del mundo post-westfaliano es una ilusión: no es la soberanía nacional la que hace posible la cooperación sino la cooperación transnacional la que hace posible la subsistencia de ciertos grados de soberanía nacional. Felipe González lo expuso meridianamente: los españoles tenemos que ceder derechos de soberanía a la Unión Europea para poder conservar gracias a ello algunos derechos de soberanía real.

Los humanos, para sobrevivir, siempre hemos tenido que anticipar imaginativamente nuestro futuro, con sus amenazas y oportunidades. Pero, hoy, esta anticipación nos lleva necesariamente a escenarios o imaginarios de amenazas, esperanzas, acciones, regulaciones y gobernanzas globales, que, en conjunto, dan fundamento real al imperativo moral de ir construyendo en las prácticas sociales una ciudadanía global o cosmopolita de la que aún estamos lejos y que constituye sólo una posibilidad histórica. La otra es, sin duda, la barbarie o hasta la autodestrucción.

Lo hasta aquí expuesto no reduce las culturas nacionales, regionales o locales a ideologías resistencialistas, reaccionarias o bloqueadores de los procesos de ciudadanía global, pero sí que obliga a su reconceptualización. Manuel Castells ha subrayado que la globalización no está resultando en la desaparición de la concentración territorial de la población y las actividades sino en la mayor oleada de urbanización de la historia de la humanidad. Se calcula que hacia mediados del siglo actual al menos dos tercios de la población mundial será urbana. En las ciudades se concentra y concentrará más el poder, la riqueza, la ciencia, la tecnología, la creatividad, las empresas de mayor productividad y las instituciones generadoras de conocimiento. Esta urbanización genera-

lizada adopta una forma históricamente nueva: la gran región metropolitana, entendida como un espacio complejo en el que se mezclan ciudad y campo, áreas construidas y zonas naturales, industria y agricultura, servicios personales y sedes direccionales.

En estas condiciones, el gran problema de nuestro tiempo es articular y compatibilizar el dinamismo de las redes globales con la construcción de sentido y la representación de los ciudadanos a partir de la identidad local y la democracia municipal y regional. Una identidad exclusivamente cosmopolita subordinaría las identidades locales a los poderosos de los flujos globales, a la clase cosmopolita emergente. Para compatibilizar crecimiento, sostenibilidad, identidad y democracia hoy es necesario avanzar hacia nuevas geografías y hacia sentidos de pertenencia más plurales y complejos. Frente al riesgo de un planeta urbanizado, carente de ciudades, regiones y estados, dominado por los flujos globales y las clases cosmopolitas que les corresponden planteemos la opción de unas ciudadanías locales erigidas en actores político-culturales de un mundo de redes globales. Seamos locales y cosmopolitas al tiempo.

#### **4. Autonomías y construcción nacional: Buscando el sentido de las movilizaciones autonómicas**

La amplitud, intensidad y éxito de las movilizaciones por las autonomías departamentales han sorprendido a propios y extraños. La virulencia casi encarnizada de la batalla que se libra en torno a las mismas no es un conflicto más sino el conflicto en que se juega la futura Constitución de Bolivia. Es además un conflicto que expresa diversas contradicciones a nivel sudamericano y que puede tener importantes repercusiones en los equilibrios y orientaciones del Continente. En el mundo de hoy ningún conflicto civil es exclusivamente endógeno. Menos en Bolivia.

El sentido de la historia nunca depende de los hechos históricos mismos ni de las intenciones y argumentos de sus protagonistas. El sentido de la historia depende de quienes la interpretan y consiguen imponer su relato. Los dictadores quisieran fijar para siempre “su” relato y excluir todos los demás haciendo inamovible su poder. Pero en un mundo plural y democrático esto es imposible: en democracia la historia se escribe, debate y reescribe constantemente en función de nuestras diversas y contradictorias amenazas y ambiciones de presente y nuestras expectativas de futuro. La historia no es para el pasado sino para la vida. No es el relato de algo muerto sino la memoria necesaria para que siga fluyendo la vida. Desde esta lógica cabe no sólo indagar sino proponer el sentido de las autonomías departamentales bolivianas.

Interpretar las autonomías departamentales como el reducto de la reacción inmovilista, racista, revanchista, oligarca, secesionistas, proimperialista, vendepatria, clasi-sista, y un largo etcétera no conduce a comprender sino a negar la realidad, porque

independientemente de que pueda haber un poco de todo esto en los movimientos autonomistas, no es ésta la parte que permita definir el todo. Los movimientos autonomistas departamentales, guste o no, lejos de tener objetivos secesionistas, constituyen un proyecto de reconstrucción nacional, de Constitución Política para Bolivia, sobre bases muy diferentes a las del proyecto de Constitución del MAS. Las autonomías departamentales son un proyecto de reconstitución de Bolivia muy actual pero con sólidos fundamentos históricos, aunque distintos a los argumentados por los intelectuales del MAS.

Bolivia se apoya en realidades humanas, culturales, sociales y políticas precoloniales que desbordaban su territorio actual; pero, como Estado, es una construcción histórica derivada de la Colonia y de la República. De ellas procede no sólo el territorio sino la lengua que permite la comunicación entre todos los bolivianos. Es cierto que, vista la historia desde las categorías morales y políticas de hoy, ni la Colonia ni la República, quisieron, supieron o pudieron integrar en condiciones de dignidad e igualdad a las naciones y pueblos originarios e indígenas. Ni el propio Marx creía que esto fuera la tarea de progreso de su tiempo muy marcado por proyectos modernizadores racionalistas y culturalmente monistas. También es cierto que la negación de los derechos y la identidad cultural son una fuente inaceptable de humillación y sufrimiento y que Bolivia tiene pendiente tareas ingentes de descolonización de las mentes y las instituciones.

Pero no es menos cierto que la historia republicana, especialmente desde 1952, pero con antecedentes muy anteriores que no son ahora del caso, ha ido extendiendo progresiva aunque insuficientemente los derechos de ciudadanía, con avances y retrocesos, pero con hitos importantes desde el giro democrático de 1981 que han determinado nada menos que Evo Morales, un indígena, pueda ser Presidente de la República para orgullo democrático de una gran mayoría de bolivianos, independientemente de que estén o no de acuerdo con su gestión. Desgraciadamente el Presidente Morales no ha querido, podido o sabido ser el Mandela de Bolivia. La palabrería pseudocientífica sobre el conflicto entre “cosmovisiones” irreductibles basadas en fondos raciales y étnicos supuestamente irreductibles ha hecho perder la oportunidad de dar un salto cualitativo en el proceso de reconocimiento de la igual dignidad entre las personas y las culturas que ya se había iniciado imperfectamente en la anterior etapa democrática. Lejos de acelerar un proceso histórico, se ha querido subvertirlo, refundar el país desde un imaginario supuestamente mayoritario, reescribiendo la historia en un nuevo texto constitucional que ha generado nuevos excluidos, precisamente los que se han aferrado y dado su fuerza al movimiento autonomista departamental.

Sucede, en efecto, que la Constitución masista, ha negado clara e irrefutablemente la existencia de la nación boliviana, ha dejado sin nación cultural a todas las bolivianas y bolivianos que no tengan sentimiento de pertenencia a las 36 naciones o pueblos originarios e indígenas. Los bolivianos y bolivianas que aman a Bolivia, que trabajan duro, se emocionan con sus símbolos y luchan por una Bolivia mejor se han que-

dado reducidos a miembros de “comunidades interculturales de diferentes clases sociales”, es decir, se les ha privado del vínculo emocional y cohesionador de sentirse miembros de una “nación cultural y política”, sólo tienen el estatus administrativo de “bolivianos”, no tienen identidad nacional. Sé que hay quienes, alarmados ante las consecuencias de esta expropiación emocional e identitaria en una Bolivia mayoritariamente urbana, se aprestan a decir que no, que la nación boliviana está implícita en el proyecto de Constitución, y hasta hay quien señala que Bolivia es una Nación de naciones. Pero el proyecto constitucional del MAS dice lo que dice, y desde su Preámbulo hasta su visión de país, pasando por su configuración de los poderes del estado, del régimen electoral y del sistema de “autonomías”, se funda en la negación de la Nación boliviana.

El movimiento autonomista departamental es incomprensible sin tener en cuenta este dato. No es sólo una aspiración a un poder local egoísta desde el que resistirse con “continuidad” al proyecto de “cambio”. El autonomismo departamental, más allá de los elementos reaccionarios que hoy se envuelven en las banderas departamentales, es ante todo un revivir del espíritu republicano que reivindica una Bolivia nueva que combine la realidad de las autonomías municipales con el derecho a la autonomía de los pueblos y naciones indígenas, con el derecho a la autonomía de los Departamentos y que todo ello se ampare en una Constitución de todos y para todos que reconozca la existencia de una Nación boliviana reconceptualizada y reconstituida. La lucha por las autonomías departamentales sólo cobra cabal sentido cuando es capaz de alzarse sobre los legítimos intereses locales proponiendo al país un proyecto político incluyente y modernizador desde el reconocimiento de la realidad multisocietal y multicultural de Bolivia.

## 5. Nuevas identidades para tiempos poderosos

Hace unos quinientos años los gobernantes de Florencia encargaron al entonces vicescanciller Nicolás Maquiavelo que indagara por qué Pandolfo Petrucci, señor de la vecina ciudad de Siena, era tan imprevisible en su comportamiento y tan propenso a la intriga. Maquiavelo quedó impresionado por su explicación: “Como deseo cometer cuantos menos errores posibles, llevo mi gobierno día a día y manejo mis asuntos hora a hora, porque los tiempos son más poderosos que nuestros cerebros”. Tiempos poderosos son todos aquellos que desbordan nuestros marcos conceptuales y nuestras capacidades de previsión y gestión de los acontecimientos. Hoy los tiempos son más poderosos que nunca y una de las maneras en que los enfrentamos es enraizándonos en nuestras identidades. Quizás este esfuerzo de agarrarnos a las diversidades creadas por la historia nos esté dificultando captar un “nosotros” emergente.

Quizás nada determine más la evolución de una cultura que el tipo y nivel de conocimientos que aplica. Sobre esta base Arnold Toynbee distinguió tres períodos en la historia humana: en un primer tiempo –la prehistoria– las comunicaciones entre los

grupos humanos eran muy lentas, pero como el conocimiento avanzaba todavía más despacio, cualquier novedad tenía tiempo para difundirse antes de que se produjera la siguiente, de lo que resultaba un grado de evolución muy similar y muchas características comunes entre los grupos humanos; en un segundo período que cubre la mayor parte de la historia, el desarrollo del conocimiento se hizo más rápido que su difusión de modo que las sociedades humanas se fueron diferenciando cada vez más en todos los campos; finalmente, ya en tiempos muy recientes y poderosos –los nuestros– aunque los conocimientos avanzan cada vez más deprisa, su difusión se produce a una velocidad todavía mayor, por lo que las sociedades tienden a estar cada vez menos diferenciadas.

Si se partiera de una simetría básica en la producción y control del conocimiento por todos los grupos humanos, probablemente no se registrarían mayores problemas en esta transición hacia un “nosotros” planetario desde la diversidad de las diferentes culturas. Pero la producción y la propiedad del conocimiento científico y técnico –el que ha producido la “modernidad”– es de cuño occidental y sobre todo estadounidense, por lo que la mundialización o globalización no es vista como la creación de un “nosotros” por todos y para todos, sino como “americanización”, mcdonalización o imposición neoimperial o neocolonial de una cultura y una identidad hegemónicas sobre todas las demás.

Y es lógico que uno se rebele cuando siente que una amenaza pesa sobre su identidad: su lengua, su religión, su derecho, sus símbolos culturales. Una de las paradojas de nuestro tiempo es que viene impulsado por las fuerzas cruzadas de la unificación y la diferenciación. Nunca los humanos hemos tenido tantas cosas en común y nunca hemos valorado tanto nuestras diferencias.

Para todo el que no es occidental es muy difícil modernizarse sin desgarrarse. Al fin y al cabo la “modernización” con su ciencia y su técnica, su estado–nación, sus derechos humanos, su imperialismo y colonialismo, sus democracias y sus totalitarismos, sus ideologías, sus instituciones de mercado y del bienestar, su cristianismo modernizado y sus misioneros... son una creación genuinamente occidental. La historia de las civilizaciones muestra que muchas fueron más avanzadas que la occidental en otros tiempos. Pero cuando la civilización occidental comenzó a descollar en el siglo XVIII lo hizo por primera vez en la historia con los medios técnicos que permitían una dominación mundial. Desde entonces Occidente comenzó a estar y hoy está más que nunca en todas partes tanto en el plano material como en el intelectual. Ha marginado a todas las demás civilizaciones, que se sienten amenazadas por ella y por su exportación más exitosa: los Estados–Nación con sus proyectos creadores de identidades únicas, culturalmente uniformizadoras, de reducción de la diversidad preexistente a mero folklore...

Mientras las occidentales han podido vivir normalmente la modernidad, para los chinos, los africanos, los japoneses, los indios asiáticos o los americanos, los rusos, los iraníes, los árabes, los judíos o los turcos, la modernización ha significado siempre abandonar una parte de sí mismos, lo que ha ido acompañada siempre de una cierta amar-

gura, de un sentimiento de humillación y de negación. Sobre todo en tiempos imperiales, es decir, cuando se consideraba que la historia y las instituciones de occidente eran el cedazo por el que tenían que pasar necesariamente los pueblos “en desarrollo” y cuando, como la experiencia histórica demostró hasta la saciedad, occidente no quería que los pueblos se le parezcan sino que le obedezcan. Le bastaba con una élite occidentalizada en los territorios sometidos. Cuando los pueblos intentaron proyectos de modernización sin renunciar a su identidad cultural, labrando su propia historia, las potencias occidentales no tuvieron demasiadas contemplaciones.

Pero la percepción de occidente está cambiando en todo el mundo incluido el propio occidente, especialmente desde que la caída del muro de Berlín y el agotamiento de las economías del bienestar combinadas con la revolución tecnológica abrieron las fronteras al proyecto de mundialización bajo hegemonía neoliberal (que más bien debiera llamarse neoconservadora). Hace 30 años las ideas liberadoras y emancipadoras del Tercer Mundo provenían de occidente. Eran principalmente el marxismo y el nacionalismo. Pero el marxismo ha acabado siendo una gran decepción intelectual y política y ya no estamos en los albores sino en el ocaso de los nacionalismos propagados por los proyectos de Estado-Nación.

La historia no sigue nunca el camino que se le traza. Y no por ser la obra de un Dios inescrutable, sino porque es –hoy más que nunca– profundamente humana, la suma de todos nuestros actos, de todas nuestras voces en todos los rincones del planeta, de nuestros intercambios, enfrentamientos, odios, sufrimientos, afectos y afinidades. Nunca como hoy la historia ha sido el producto de tantos actores con tanta libertad, por eso es más compleja e imprevisible que nunca, más rebelde a cualquier teoría simplificadora (Malouf). ¿Quiere esto decir que carece de sentido y que hay que abandonar la ilusión de controlar nuestro propio destino como proponen tantos posmodernos?

El gran fantasma que recorre el mundo de nuestro tiempo ya no es el comunismo sino la globalización. Es el nuevo viento cargado de amenazas y de oportunidades. Y conviene distinguir el fenómeno de la forma en que ha tratado de ser pilotado hasta ahora: el neoliberalismo. La crisis del proyecto hegemónico neoliberal que se venía gestando pero que ha estallado innegablemente estos días viene cargada de miedos y de esperanzas. A condición de que no nos encerremos en nuestros particularismos originarios o nacionales y seamos capaces de aportar desde ellos, con toda dignidad e independencia, a la construcción de una nueva e indispensable idea de humanidad.

La globalización podría favorecer –dice Malouf– una nueva manera de entender la identidad como la suma de todas nuestras pertenencias, de la que formaría parte la pertenencia a la común naturaleza humana –el mejor antídoto contra todo racismo– que aspiraría a ser un día la pertenencia principal sin anular por ello todas nuestras otras pertenencias diferenciadas. Pasaríamos de la identidad simple del Estado-Nación a las identidades complejas inherentes a la ciudadanía cosmopolita sin Estado-Mundial.

No estamos en la era de las masas sino de los individuos crecientemente liberados y solidarios. Si el falso encantamiento del consumismo no llega a “ensonsarnos” (idiotizarnos) podemos ir desarrollando una ciudadanía activa, individual y colectiva, que sea capaz de reencauzar la globalización. Las culturas diferentes merecen respeto y deben ser reconocidas y valoradas pero sólo en la medida en que no se hallen en contradicción con los valores, derechos y deberes universales de humanidad que deben estar por encima de todas las diferencias y de todos los intereses. Las tradiciones –incluidas las occidentales– sólo merecen ser respetadas en la medida en que son respetables. Y todos deberíamos esforzarnos en poner nuestras particulares culturas e identidades a la altura que las permita aportar y verse reconocidas en la nueva cultura e identidad humana, el nuevo humanismo sin el cual se vislumbra muy difícil la suerte de la Tierra.

La globalización neoliberal ha sido vivida por muchos no occidentales como el caballo de Troya de la americanización neoconservadora, una forma renovada de hegemonía a base de democracias de mínimos, libre comercio y bombardeos. Para que la globalización llegue a ser admitida de corazón y coprotagonizada será necesario no sólo que se las reconozca y respete sino que algunos elementos de nuestras culturas particulares –signos, símbolos, palabras, vestidos, música, personajes, conocimientos...– pasen a formar parte del patrimonio común de la humanidad. Las culturas son creaciones humanas vivientes: nos determinan tanto como nosotros las vamos determinando desde nuestra libertad y juicio crítico. No son creaciones para los museos sino para la vida. Y con su evolución evolucionan nuestras identidades. Si nos encerramos en la propia cultura con mentalidad de agredido no haremos sino empeorar los efectos de la agresión. El racismo sufrido nunca justifica el racismo propio. El ejemplo es Mandela.

La clave puede estar en fortalecernos para poder ser considerados y aportar a la cultura universal emergente. Esto no supone bajar la guardia. Hay que tomar en serio la protección de la diversidad lingüística y cultural porque muchas lenguas y culturas están en riesgo. Son muchas las comunidades que en el mundo actual están en peligro de perder su tierra, su lengua, su memoria, sus saberes, su identidad específica, su dignidad. Las Naciones Unidas han hecho un buen trabajo al respecto. Se trata de reconocerles derechos de autogobierno necesarios y suficientes para que no queden fijadas como elementos de un paisaje turístico más. Se trata de dar a todos los seres humanos, cualquiera que sea su cultura, la posibilidad de aprovechar no sólo los recursos de su territorio sino las oportunidades de todo tipo que brinda el mundo de hoy, de que puedan contribuir a moldear el patrimonio de valores universales que se viene formando sin perder por ello su memoria específica ni su dignidad.

De todas las pertenencias identitarias la lengua es sin duda la más importante. No lo es menos que la religión y, a diferencia de ésta, no tiene vocación de exclusividad. Además de factor de identidad es un instrumento de comunicación. Las lenguas del

mundo son el eje de las diversidades y de las identidades. No hay desgarramiento mayor para los humanos que la pretensión de cortar el cordón umbilical que los une con su lengua. La suerte del esperanto es bien expresiva del fin de las ilusiones racionalistas incluso de las mejor intencionadas. No hay lengua universal y todas las que existen son lenguas de humanidad. Hay que proclamar y garantizar el derecho de todo ser humano a conservar su lengua propia y a usarla con plena libertad.

Si queremos sujetar las amenazas de la globalización y expandir equitativamente sus oportunidades tenemos que ir construyendo una gobernanza global basada en una humanidad unida por valores universal que se apoyen en una ciudadanía cosmopolita progresivamente construida. Esto es incompatible con el proyecto del Estado-Nación. Pero también con ciertas concepciones de los Estados Plurinacionales y en especial de todos aquellos que se instituyen a través de sistemas de cuotas. Cuando cada cuota expresa cada una de las naciones y no se deja espacio mayoritario a la representación de la nación de todos, es decir, cuando lo plurinacional se afirma para negar lo nacional, entonces resulta que las pertenencias a naciones particulares se transforman en identidades sustitutivas de la nacionalidad exclusiva y excluyente del Estado-Nación en vez de englobarse y compartirse con una identidad nacional redefinida y ampliada. El camino a una gobernanza global democrática y con equidad pasa por la construcción progresiva de identidades plurales, compartidas y dinámicas, es decir, por pertenencias y lealtades múltiples. El papel que tienen que jugar las ciudades resulta decisivo a este respecto.

## 6. Individualismo y Comunitarismo: Debates sobre Principios Organizadores de las Sociedades de hoy

Jimmy Wales es uno de los cofundadores de Wikipedia, quizás el mayor ejemplo de comunidad virtual del conocimiento después del código libre; un esfuerzo por democratizar el conocimiento que aún con todas sus limitaciones en relación a los diccionarios de autoridad está transformando la educación y la comunicación a escala planetaria. Preguntado por qué un liberal como él había formado una ONG que moviliza miles de voluntarios en 150 lenguas que han escrito más de ocho millones de artículos en permanente revisión sobre todas las facetas del saber, su respuesta fue: “el individualismo consecuente conduce al comunitarismo, lo contrario del comunismo. Los estados –a veces con la excusa de protegernos– acaban siendo coercitivos, pero nadie sabe mejor que uno mismo qué le conviene. Esa es la línea de la libertad: que nadie decida por ti, pero, para cruzarla, necesitamos información libre y cooperación desinteresada, por eso creamos Wikipedia”.

Es una nota amable dentro del inquietante comienzo del 2009 a nivel planetario marcado por la crisis económica, las cautas esperanzas puestas en Obama, el drama que

se vive en Gaza, la pasividad y errores de la administración Bush, la impotencia de la Unión Europea en política internacional, la debilidad de los gobernantes árabes frente a la conflictividad de todo Oriente Medio, las pretensiones estrafalarias de fanáticos megalómanos e ignorantes, el retorno de Rusia a los vicios de la guerra fría, las dificultades de la integración democrática y económica latinoamericanas, el aumento de la pobreza, la continuidad del terrorismo, las dificultades que van a enfrentar las potencias emergentes y especialmente China, el incremento de la economía ilegal y de la criminalidad organizada a escala global, las amenazas del cambio climático, de guerras...

Todo este entorno de turbulencia hace que muchos países, rehenes de sus extremistas, no puedan salir de las gigantescas trampas en que han caído, sin que parezca que nadie pueda salvarlos de sí mismos. Es el caso del conflicto palestino israelí, donde dos terceras partes de las respectivas poblaciones quieren el acuerdo y la paz. ¿No será también el caso de Venezuela y Bolivia? Ciertamente los pueblos sólo avanzan por el conflicto y el aprendizaje, pero cuando el enemigo no puede ser plenamente exterminado y las facciones de los pueblos no son capaces de reconocerse, dialogar y concertar, el aprendizaje en paz resulta imposible. Que se lo digan, por ejemplo, a los españoles, que sólo fueron capaces de hacer los pactos de la Moncloa y la transición democrática en paz por la memoria de una guerra civil que dejó un millón de muertos y cuarenta años de dictadura y por la promesa democratizante de incorporarse a la Unión Europea. Sin duda España sería hoy más rica, democrática, cohesionada y europea si los extremistas que la llevaron a la guerra civil hubieran quedado neutralizados por otros actores y fuerzas capaces de imponer los cambios entonces necesarios en paz.

¿Por qué individualismo y comunitarismo? Porque una de las razones de las guerras civiles es la supuesta incompatibilidad entre cosmovisiones, concepciones de vida y principios organizadores de la sociedad, incompatibilidad que pretende fundarse en la superioridad moral de unas sobre las otras. Todas las sociedades han pasado por etapas de economía y sociedad comunitarias primitivas, caracterizadas por la titularidad comunal de los bienes de producción más importantes, por el reconocimiento a las familias de derechos de uso exclusivo sobre un limitado número de bienes y por la sumisión del individuo a “un” modo de “vida buena” reflejado en usos y costumbres administrados por autoridades comunitarias. Estos comunitarismos son preliberales y antiindividualistas pues resultan incompatibles con el principio de organización de la economía y la sociedad al servicio de la libertad de la persona, que implica la admisión de una pluralidad de modos de “vida buena” entre los que la persona puede elegir y cambiar sus elecciones (y con ello sus identidades) a lo largo de su vida.

La coexistencia que se pretende en el proyecto de CPE boliviano de, por un lado, una sociedad de derechos humanos, individuales y colectivos, y, por otro, de enclaves territoriales comunitarios primitivos dotados de autoridades y de jurisdicción propios, está plagada de problemas. ¿Rigen los derechos humanos individuales –de género, po-

líticos, religiosos o culturales– plenamente en el seno de los territorios autónomos comunitarios? ¿Qué sucede si existen contradicciones entre estos derechos y las prácticas comunitarias? ¿Puede y debe intervenir el defensor del pueblo? ¿Tiene todo boliviano/a el derecho a instalar su residencia o su empresa libremente en el territorio de la comunidad? ¿Tiene los mismos derechos que los comunarios sobre el proceso de “democracia comunitaria”? ¿Y sobre los bienes? ¿Hay reciprocidad de derechos entre el comunario que se instala en la ciudad y el ciudadano que se instala en una comunidad? ¿Cuáles son los límites constitucionales de la justicia y la democracia comunitaria? ¿Pueden crearse diversos partidos o agrupaciones políticas dentro de las comunidades? ¿Se reconoce la interculturalidad en los territorios comunitarios?

Cuando Jimmy Wales dice que el liberalismo consecuente conduce al comunitarismo no se está refiriendo desde luego al comunitarismo del proyecto de CPE boliviana. Seguramente se refiere a las filosofías políticas comunitaristas formuladas desde los años 80 como crítica al neoliberalismo, es decir, a una versión del liberalismo político que lo confundió con la filosofía del libre mercado y de la exaltación tanto del estado-nación como de un individualismo sin límites que tuvo en Nozick (Anarquía, Estado y Utopía) su máxima expresión intelectual. Los comunitaristas (McIntire, Sandel, Selznick, Taylor o Walzer) criticaron el liberalismo como fundamento exclusivo de las democracias; recordaron que el liberalismo es sólo una de las “almas” de Occidente, pues también son occidentales otras peores como los proyectos organicistas y nacionalistas de corte totalitario, el comunismo y diversos fanatismos étnicos o religiosos. Las ideas comunitaristas se formularon en vista de que a partir de los años 80 la mayoría de los conflictos surgían de enfrentamientos étnicos y culturales incapaces de ser gestionados y absorbidos por los proyectos liberales de estado-nación. Para los comunitaristas el reconocimiento de la verdadera libertad e identidad individuales requiere no sólo la protección de los derechos básicos de los individuos en tanto que seres humanos universales sino también en tanto que miembros de grupos culturales específicos, es decir, requiere el reconocimiento y la protección de sus actividades, prácticas y concepciones del mundo, especialmente de las minorías culturales en desventaja.

Muchos comunitaristas, como sucede con Taylor, no pretenden sin embargo abandonar el liberalismo sino reformarlo. Reconocen que la defensa de los principios de libertad, el respeto de la autonomía individual, el pluralismo y la tolerancia como principios de convivencia pacífica entre los individuos y los grupos, la afirmación de la justicia procedimental como instrumento que permite elegir consciente y libremente el propio plan de vida, la neutralidad del estado en materia de moral privada... son aspectos a retener de la concepción liberal de la vida buena. La crítica de Taylor al liberalismo individualista clásico se basa en que se puso al servicio del estado-nación culturalmente homogeneizante que es un proyecto inviable en las sociedades actuales además de injusto. Hoy –entiende– las exigencias de la justicia, la democracia y la vida buena obligan a conceder a determinadas etnias y culturas minoritarias garantías y estatutos espe-

ciales que salvaguarden su existencia y vitalidad, ya que sin ellas estas formas de vida serían absorbidas o aplastadas. Estas garantías y estatutos especiales tendrían que ser en todo caso compatibles con los derechos fundamentales que las constituciones de las democracias liberales otorgan a los individuos.

Taylor propone un liberalismo “hospitalario” que reconoce, acoge y hasta promueve las diferencias. Para él se trata de una exigencia de la justicia, pues la discriminación y el dolor que ella comporta no sólo proceden del género, la economía o la política sino también del grupo cultural de pertenencia. Cuando el pluralismo cultural realmente existente es negado o reducido a folklore (que es una forma de negación) se violentan las identidades concernidas con sentimientos de inferioridad y autodegradación. Por eso no se trata sólo de que los miembros actuales de una minoría cultural puedan expresarse sino de asegurar la supervivencia del grupo cultural. Para ello es necesario formar individuos que deseen hablar ese idioma, practicar esas costumbres, vestir de aquella manera, mantener tales tradiciones... es decir que sientan su pertenencia a una comunidad y se responsabilicen no sólo de su tradición sino también de su evolución. Porque en el mundo de hoy no pueden sobrevivir las comunidades cerradas. Taylor propone un liberalismo que reconozca que los derechos individuales se construyen y viven en entornos comunitarios que contribuyen a la libre construcción del yo y que proteja la supervivencia de esos entornos con la asignación de derechos colectivos. Sólo un liberalismo comunitarista puede –según él– ofrecer soluciones institucionales para la organización justa de las sociedades actuales.

Muchos liberales siguen mirando con recelo estas propuestas que sospechan conservadoras. En primer lugar, porque en un mundo crecientemente urbano y globalmente interconectado el dato más importante a considerar no es la multiculturalidad sino la interculturalidad. En segundo lugar, porque el liberalismo tiene que rechazar cualquier asignación de derechos colectivos que impida la posibilidad de que los individuos puedan cuestionar, revisar y hasta rechazar –total o parcialmente– modos de vida heredados. Desde la izquierda liberal Habermas ha señalado que los derechos colectivos a la supervivencia de una comunidad cultural no pueden limitar los derechos fundamentales individuales que determinan que todos podamos sentirnos pertenecientes a un mismo estado y compartiendo una identidad común todo lo enriquecida que se quiera por las identidades culturales diferenciadas. Es su propuesta de lo que llama “patriotismo constitucional”. Las culturas –señala– no sobreviven porque se las proteja sino porque gracias a una apropiada combinación de derechos individuales y colectivos son capaces de evolucionar y autotransformarse, lo que es imposible si no ofrecen a sus miembros la posibilidad de seleccionar sus propios valores. “Obligar mediante leyes a las personas, sólo en virtud de su origen, a adoptar o reproducir determinadas formas de vida, no significa hacer vivir una cultura; si ésta no tiene vida propia, sólo significa prolongar su agonía”. El liberalismo hospitalario de Taylor corre el riesgo de acoger huéspedes que lo vacíen de sus elementos esenciales (el derecho de cada humano a la libre construc-

ción de su biografía, a la individualización) ya que existen identidades que contienen el desprecio a la libertad individual y a la tolerancia o la afirmación de que las identidades individuales y colectivas deben ser estables y duraderas.

El socialismo democrático actual, cada vez más liberado de veleidades estatistas, reconoce como eje orientador de la acción política y cívica el avance hacia condiciones económicas, sociales y culturales que permitan que todos los individuos y los grupos sociales dispongan de igual libertad para configurar y reconfigurar sus vidas personales y colectivas. Los derechos colectivos de los grupos no pueden coaccionar en ningún caso la libertad personal de sus miembros. Es más, la calidad de un grupo cultural puede medirse por cuánto facilita la igual libertad de todos sus miembros, lo que es imposible si no se reconoce y organiza su pluralismo interno. Avanzar en este sentido exige no sólo acción estatal sino una sociedad civil organizada, un nuevo civismo, que asuman estos valores y los vayan plasmando en prácticas e instituciones. Y sobre todo que todo esto se haga desde el compromiso de construir una cultura y compartir una identidad humana universal. Esto último es lo decisivo.

Los grandes problemas que ensombrecen el porvenir del siglo XXI no tienen solución desde las ideas elaboradas a fines del siglo XX, incluidos el liberalismo hospitalario y el estado plurinacional, independientemente de sus méritos. Seguimos pensando los problemas desde los estados cuando las soluciones sólo pueden venir desde la humanidad como un todo. La frase “una sola humanidad y muchas culturas” no puede interpretarse en el sentido de que nos une sólo la común naturaleza y que nos separan las diversas culturas. El mundo del siglo XXI no tiene salida sino desde el compromiso de las diversas culturas y estados de ir construyendo una humanidad y una identidad cultural compartida que nos identifique como humanos no sólo natural sino también culturalmente. Necesitamos hacer de la humanidad una gran comunidad cultural que englobe todas las diversidades. Este es el gran comunitarismo del siglo XXI que la globalización y las nuevas tecnologías no sólo permiten sino que exigen. Esta es sin duda la gran utopía para el siglo XXI. Utopía que no quimera, porque sin ella difícilmente podrá construirse la gobernanza democrática global y la ciudadanía mundial que debe fundamentarla. Cualquier otra solución supone pretender la vuelta atrás de la globalización con guerras casi inevitables o aceptar una globalización espúrea, no democrática, marcada por la aceptación de la desigualdad entre los pueblos.

El conocimiento social disponible hoy no sirve para orientar ni a los ciudadanos ni a los gobiernos ante el tipo de conflictos y desafíos que enfrentamos. Las religiones, las filosofías y las artes han ahondado nuestro conocimiento de lo humano y procurado no poco consuelo, pero no arrojan luz suficiente sobre cómo hacer más humanas y plenas nuestras existencias. Somos prisioneros de procesos históricos viejos y nuevos que representamos con dificultad y sin apenas control. Cuando un manto de oscuridad parece cubrir nuestro futuro, la esperanza viene de visionarios

como fueron Luther King o Nelson Mandela dotados de una fe, fortaleza y paciencia que fundaron su convicción de que sus carceleros acabarían reconociendo la existencia de que somos una misma humanidad.

Vivimos tiempos en que los acontecimientos van a seguir precipitándose; la hiperactividad de los políticos será como manotazos continuos sobre hechos siempre inesperados; los analistas y consultores proveerán opiniones manidas que no constituyen auténtico pensamiento; echaremos en falta un reloj que vaya al ritmo de nuestros propósitos... El viejo Norman Birnbaum recordaba recién que sin disciplinar nuestras pasiones –y sobre todo la del poder– no podemos pensar la historia de manera realista y descubrir posibilidades que ahora nos parecen remotas o ilusorias. Pero si aprendemos –nos dice– a elaborar proyectos nuevos con los que materializar los fines de nuestras comunidades y nuestra humanidad, el vértigo histórico no tendría por qué abrumarnos y nuestras vidas podrían estar plenas de sentido aunque careciéramos de la seguridad del acierto. ¿Qué corresponde hacer en las ciudades para aproximarnos a este única humanidad de muchas culturas? La respuesta está en la construcción del civismo intercultural.

# Capítulo II:

Cohesión Social y  
Cohesión Territorial



# Capítulo II:

## Cohesión Social y Territorial

### □ **Cohesión Social y Territorial: El Plan Integral del Polígono Sur de Sevilla**

**Jesús Maetzu**

Comisionado para el plan de la barriada de las Tres Mil Viviendas de Sevilla

Un breve resumen de nuestra intervención para la VI Conferencia de AERYC sobre “Cohesión Social y Gobernanza democrática: Para unas Ciudades y Regiones más inclusivas, intenta resituar el marco general y la perspectiva global de los problemas inherentes a las desigualdades –algunas históricas– en las que viven tanto los ciudadanos y colectivos sociales como los diversos territorios, desde la experiencia de una iniciativa concreta y/o una buena práctica.

Nuestra óptica o planteamiento se sitúa no en la identificación conceptual y teórica de los problemas y retos de la cohesión social en sus dimensiones personales y en su proyección territorial.

Se trata de analizar, como telón de fondo, algunos complejos problemas de las desigualdades y fenómenos de vulnerabilidad, marginación y exclusión social en la que viven muchos ciudadanos en nuestras ciudades a los que haya que sumar los provenientes de las diferencias estructurales y económicas de los distintos territorios.

Dicho análisis se va a basar en una iniciativa específica de intervención de las políticas públicas en lo que a cohesión social se refiere en un marco territorial concreto:

el Polígono sur de Sevilla, a través del cual se pone de manifiesto, igualmente, el debate sobre las desigualdades entre los barrios periféricos y el centro de las ciudades.

En una exposición concreta de un análisis “micro” de las desigualdades económicas y de bienestar social y calidad de vida de los ciudadanos en un determinado territorio –en este caso, seis barrios periféricos de la ciudad de Sevilla que afecta a una población de 50.000 personas– se puede elevar la perspectiva y aplicarla a zonas más amplias –entre regiones, Comunidades Autónomas. En una palabra, lo que el tercer Informe intermedio sobre la cohesión territorial de 2004 de la Comisión Europea define como la distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio. Reducir desigualdades entre territorios y promover el desarrollo global de estas.

Nada que decir sobre la amplia literatura y análisis sobre los retos de la cohesión social tanto desde la perspectiva de las desigualdades personales como territoriales. De todos conocido los problemas que en sociedades prósperas y con un buen ritmo de crecimiento económico, como el español, continúan sin resolver y con tendencias hacia el aumento de las desigualdades de renta, la carencia de unos modelos respecto de la gestión de las políticas sociales y los fenómenos de precarización y exclusión social que afectan especialmente a colectivos más vulnerables como jóvenes, mayores, mujeres y los inmigrantes.

A todo ello se suma, igualmente, el amplio debate sobre las necesidades de superar las desigualdades históricas de las Comunidades Autónomas y de evitar un modelo de crecimiento dializado precisamente cuando se acerca las fechas en las que las Comunidades españolas menos desarrolladas van a dejar de beneficiarse de los fondos estructurales europeos. De ahí la necesidad de reivindicar los criterios de cohesión territorial y elementos de compensación y reequilibrio en la dinámica del crecimiento económico regional en nuestro país y la responsabilidad política del gobierno central para aplicar dichos criterios de cohesión social, redistribución y equilibrio respecto de las inversiones e infraestructuras básicas así como en la garantía de una mayor y exigible política de bienestar y calidad de vida. Pues bien, desde estos presupuestos y marco global vamos a expresar siguiendo la metodología adoptada en los grupos de trabajo la perspectiva y experiencia desde nuestra propia ciudad.

La experiencia concreta en la que participo consiste en la puesta en marcha de una Plan Integral de normalización como ciudadanos de una amplia zona– seis barrios, diez mil viviendas y cincuenta mil personas– de la periferia de Sevilla.

Un Plan Integral construido por los propios vecinos afectados, de bajo hacia arriba, cuyo objetivo primordial es la construcción de ciudadanos con igualdad de oportunidades y acceso a los sistemas de bienestar social, integrando dichos barrios en la propia dinámica del desarrollo de la ciudad. En esta experiencia se constata con claridad como

el territorio ha segregado a estos barrios periféricos de los cambios y desarrollo del centro, embolsándose en una zona aislada y propiciando, a modo de ghetto, la marginación y la exclusión social de una población con escasos niveles de renta expulsada del centro y con graves problemas sociales.

Podríamos evidenciar, en este caso, como la falta de un modelo equilibrado y pensado de ciudad, aportando una gran parte de sus habitantes a zonas periféricas sin equipamientos, servicios, infraestructuras y recursos sociales, han generado una población de “depósito de pobres”, “cuartos traseros de la ciudad” sin ninguno de los factores inherentes a la cohesión social, cada vez más cercana a la marginación y exclusión social.

En estas zonas, sobre todo se concibe de otra manera: se permite la indisciplina urbanística; la ausencia de equipamientos básicos y de ciudad; la impunidad de los actos y actividades ilícitas; la concentración de población con escasos recursos, etnias e inmigrantes... etc nada es bello en estas zonas, la ciudad sí. Estos barrios no son ciudad.

La iniciativa puesta en marcha para abordar y proponer soluciones a esta falta de cohesión social y territorial han sido valientes, ambiciosas, novedosas y con esperanzadores resultados.

Un ejemplo claro de esta iniciativa es el PLAN INTEGRAL para el POLÍGONO SUR DE SEVILLA.

El Polígono Sur es una zona de exclusión social, al sur de la provincia de Sevilla, que recoge unos altos indicadores de vulnerabilidad, tales como:

- Deficiencias y estado de abandono del barrio, bloques y viviendas:
  - Barreras físicas que aíslan al barrio.
  - Grandes espacios libres desaprovechados, deteriorados.
  - Deterioro de los bloques y viviendas, ocupaciones irregulares de viviendas y falta de control en la ocupación, compra-venta y uso de las viviendas, trabas y lentitud.
- Embolsamiento de colectivos desfavorecidos de la ciudad: reproducción de los factores de vulnerabilidad.
- Desempleo y precariedad laboral: paro 43%, 6.400 vecinos y vecinas.
- Un 83% de trabajadores precarizados (parados + ocupados sin contrato + empleados temporales): 40% familias sin un empleo.
- Altos porcentajes de absentismo escolar que oscilan en algunas zonas entre el 40% y el 60% del alumnado.

- Precarización del estado de salud respecto a la ciudad: 1,4 veces mayor mortalidad; 2,5 veces mayor tasa de SIDA.

El Polígono Sur dejó de ser una solución para convertirse en un problema, de estar en la periferia de la ciudad, pasó a ser nueva centralidad en la Sevilla metropolitana, momento éste, por el que se crean oportunidades y conflictos de intereses:

- Movilización ciudadana (DERECHO A LA CIUDAD).
- Voluntad política, momento de posicionarse: (EJERCICIO DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DESDE LOS PODERES PÚBLICOS DEMOCRATICOS).
- Intereses económicos y lógica de mercado (LA CIUDAD COMO MERCANCÍA).
- Por todo ello, y para mejorar las condiciones generales de vida en el Polígono Sur, así como desarrollar un nuevo modelo de gestión específico de las Administraciones públicas para la zona, basado en altos niveles de coordinación de la acción pública y de participación activa ciudadana, desde una participación integral, se elabora el PLAN INTEGRAL.:

1. Creando un equipo de Intervención específico.
2. Se hace un diagnóstico participado de la zona, trabajando colectivamente para construir el Plan Integral.
3. Actuaciones de choque y programación para este Plan.

El Plan Integral está basado en cuatro ejes básicos de actuación integradas:

- Urbanismo y convivencia vecinal.
- Inserción socio-laboral y promoción de la iniciativa económica.
- Salud comunitaria.
- Intervención Socioeducativa-Familiar.

Las Áreas de intervención del Plan, articulan unos recursos públicos:

- Empleo (Centro de Orientación y Empleo).
- Vivienda (Gerencia EPSA del Polígono Sur).

- Urbanismo (Delegación de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla /Distrito Sur).
- Salud Comunitaria (Red Básica de Salud: Centros de Salud del Polígono Sur).
- Educación (Colegios / Institutos de Educación Secundaria).
- Intervención Social (Servicios Sociales Comunitarios).
- Órgano de Seguridad del Polígono Sur. Seguridad: Policía de proximidad).

Todo ello, enmarcado en una estructura de participación y decisión como:

- Estructuras temáticas:
  - Comisión de Empleo y Desarrollo.
  - Comisión de Salud Comunitaria.
  - Comisión de Intervención Socioeducativa y Familiar.
- Estructuras territoriales:
  - Asambleas de Barrios (6).
  - Comisión de Barrios (6).
  - Comisión Territorial (1).
- Comisión General:
- Estructuras Políticas:
  - Comisión de Seguimiento Inter-administrativa, donde están representadas las 3 Administraciones Públicas:
    - Gobierno Central.
    - Junta de Andalucía.
    - Ayuntamiento.

Y por supuesto, en la figura del COMISIONADO para el POLÍGONO SUR:

Que por Decreto 297/2003, de 21 de octubre del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía se crea el Comisionado para el Polígono Sur, figura con la que se pretende solucionar los problemas de marginalidad social, seguridad, empleo, educación, salud, formación, vivienda, infraestructuras y servicios públicos de este entorno urbano. Posteriormente, las tres administraciones –Autonómica, Central y Local–, suscriben un protocolo por el que se comprometen a impulsar un nuevo modelo de intervención de las políticas públicas basado en altos niveles de coordinación de la acción pública y de participación activa ciudadana, desde una planificación integral.

La evaluación del modelo de gestión desarrollado en el barrio se sustenta en el proceso de trabajo llevado a cabo con los técnicos de las administraciones competentes que operan en el barrio y en el seno de las estructuras de participación creadas en el Plan Integral, incidiendo en la necesidad de ir construyendo un modelo de gestión adaptado a las necesidades de actuación en el Polígono Sur, y que potencie las posibilidades del éxito del plan y la eficacia de sus medidas.

Sin perder de vista que hay toda una serie de actuaciones que tienen que desarrollarse, y que suponen una inversión presupuestaria, seguimos insistiendo, al igual que en el año 2006, que hay otros aspectos que de manera central deben acompañar al gasto público: un modelo de financiación que se adapte a los procesos de integralidad, y un modelo de gestión que permita una implementación de las actuaciones desde las peculiaridades del territorio.

En el documento del Plan Integral se recoge que para su desarrollo no se constituyen partidas presupuestarias específicas, sino en un modelo de gestión que garantiza:

- La capacidad para evaluar y revisar los programas y actuaciones con temporalidad anual o plurianual; pudiendo darles continuidad, suspenderlos o modificarlos.
- La integralidad, tendiendo a incardinar programas y actuaciones que necesariamente deben articularse en tiempos y procedimientos.
- Los recursos necesarios para realizar las actuaciones y programas contenidos en las planificaciones anuales.

Igualmente se asume, por las administraciones implicadas, un modelo de gestión adaptado a las necesidades de actuación en el Polígono Sur, y que potencie las posibilidades de éxito del Plan y de la eficacia de sus medidas.

Ello implica, necesariamente, una buena gestión administrativa que asegure:

- **La coordinación:** instituyendo al Comisionado como interlocutor único de las administraciones que eleva de manera anual las planificaciones integrales, y que coordina en procesos, procedimientos y resultados de la intervención de las tres administraciones.
- **La adaptación:** adecuando los tiempos y las metodologías de intervención desde los distintos recursos para posibilitar su complementariedad y sinergias, así como la respuesta a las peculiaridades y necesidades de la zona.

- **Las metodologías de trabajo:** rompiendo el aislamiento funcional y administrativo entre las diversas categorías y niveles de intervención que actúan en el Polígono Sur.
  - **La participación ciudadana:** desarrollando y consolidando las estructuras de participación que se han elaborado en el Plan Integral. Estos mecanismos de participación deben servir de complemento a la planificación, la gestión y la evaluación y el seguimiento del Plan integral que van a realizar tanto el Comisionado para el Polígono Sur como las Administraciones Públicas.
  - **La evaluación:** creando un modelo de evaluación compartido para las tres administraciones en el que las situaciones y necesidades de la zona, así como la respuesta eficaz a las mismas, sea el eje básico para la planificación de programas y actuaciones y su dotación presupuestaria
- **MODELOS de Gestión y financiación del Plan Integral:**
- a) El papel del Comisionado como interlocutor preferente ante las Administraciones Públicas: ¿cómo ir consolidándolo?
  - b) Las tendencias en el modelo de gestión pública: las posibilidades de ir modificándolas para afrontar la integralidad, la participación, la sostenibilidad y la adaptación al territorio que necesita el Plan Integral.
  - c) El modelo de financiación: caminar hacia el establecimiento de procedimientos compartidos por la Junta de Andalucía, sus diferentes Consejerías; por el Ayuntamiento de Sevilla, y sus Delegaciones, y el Comisionado para el Polígono Sur de Sevilla, que permitan ir dando continuidad a los programas centrales, así como ir poniendo en marcha nuevas actuaciones.

• **EVOLUCIÓN y PROPUESTAS sobre los mismos:**

- a) **El papel del Comisionado** como interlocutor preferente ante las Administraciones Públicas: ¿cómo ir consolidándolo?

**Avances:**

- Tras un largo e intenso proceso de trabajo, se ha conseguido formalizar la singularidad del Comisionado para el Polígono Sur, en los órganos de coordinación de la ATIPE.
- Se están dando pasos muy avanzados en el ámbito de la Delegación Municipal de Bienestar Social del Ayuntamiento de Sevilla, consiguiendo crear procedi-

mientos claros para la planificación de actuaciones en el barrio coordinadamente con el Comisionado.

En consecuencia se van dando pasos, en el objetivo de que la figura del Comisionado para el Polígono Sur, sea el articulador preferente en la construcción, ejecución y evaluación de las actuaciones de dicha delegación en el Polígono Sur.

El fruto de todo este proceso de trabajo se refleja en la (Nueva organización de los Servicios Sociales Comunitarios) que se detallará cuando se haga el correspondiente análisis de dicha delegación municipal.

### **Dificultades:**

- No se ha conseguido, articular, establemente, una coordinación entre las tres Administraciones Públicas, así como de las de cada una en sí misma, tanto en planificación como en implementación y evaluación de las intervenciones públicas. Ya que el conocimiento de las mismas se tiene una vez puesta en marcha la actuación de la zona, a posteriori de la ejecución.
- Sigue sin haber procedimientos claros para la planificación de actuaciones en el barrio coordinadamente con el Comisionado. En la mayoría de las Consejerías se ha asistido a planificaciones y puesta en marcha de actuaciones que no han tenido en cuenta, a veces, las propias planificaciones, programaciones y actuaciones que se elaboraron con la participación activa de los vecinos, técnicos que trabajan en la zona, y con aquellas personas de las distintas Consejerías designadas para la interlocución con el Comisionado; y que por otra parte, fueron presentadas, discutidas y consensuadas en mesas de trabajo en cada Consejería con la asistencia de Viceconsejeros, Delegados Provinciales y el Comisionado.
- En la mayoría de las ocasiones, la comunicación e intercambio de información y propuestas de actuaciones de las distintas administraciones públicas tanto de niveles de Delegación como de Consejería, depende más de la implicación y compromiso personal, que de un funcionamiento sistemático y ordinario de coordinación con el Comisionado en todas las actuaciones previstas y por planificar que afecten a la zona del Polígono Sur.
- Desde una evaluación por parte del Comisionado, y a falta de la incorporación de las visiones de las distintas Consejerías, se apunta que sigue habiendo una falta de conocimiento/comprensión, más allá de las Direcciones Generales, sobre lo que supone el trabajo del Comisionado, el propio Plan Integral (como documento estratégico de trabajo de la Junta de Andalucía en el Polígono Sur), el modelo de gestión, y las planificaciones anuales que para la zona aprueban cada Consejería y cada Delegación.

## Propuestas:

- Debe desterrarse las fórmulas de información y de comunicación que existen habitualmente (“enterarse a posteriori”, “informar una vez planificada la actuación”, “ser informado por terceros ajenos a las partes implicadas”, y/o depender de la buena voluntad de alguien del órgano implicado) , y construir nuevas fórmulas de coordinación, creando procedimientos de coordinación Inter.-administrativos, regulando formalmente cauces de intercambio de informaciones necesarias para el desarrollo de actuaciones del Plan, todo enmarcado en el desarrollo de una orden que regule todos estos procedimientos de coordinación. Si es así, habremos dado un paso de gigante en la efectividad y garantía de la buena gestión de las actuaciones.
- Es necesario construir mecanismos que puedan mejorar el conocimiento sobre el Plan Integral y el papel de Comisionado entre los niveles de Planificación y Dirección de los Servicios Centrales de las distintas Consejerías/Delegaciones.
- Es necesario crear un protocolo explícito de relación, entre el Comisionado y la Junta de Andalucía para poder trabajar aspectos centrales como: los presupuestos anuales (forma de presentación por parte del Comisionado, asesoramiento, tramitación...), cómo/a quién elevar dificultades que desbordan el ámbito de las distintas Consejerías (cambios normativos, dificultades presupuestarias, relaciones entre distintas Administraciones..., tanto en el nivel político como en el asesoramiento técnico que necesitan en muchos momentos el personal del equipo del Comisionado), así como fórmulas de seguimiento y evaluación del Plan Integral.
- Es necesario que se articulen los mecanismos para la Información de manera oficial al Comisionado de aquellos temas que se vayan a tratar en las reuniones de Viceconsejeros y que tengan relación con el Polígono Sur, con el fin de hacer un seguimiento de las actuaciones que afectan a la zona, al ser el Comisionado interlocutor preferente de las tres Administraciones. (Estaría reflejado en el desarrollo formativo de la Orden).

**a) Las tendencias en el modelo de gestión pública de La Junta de Andalucía: las posibilidades de ir modificándolas para afrontar la integralidad, la participación, la sostenibilidad y la adaptación al territorio que necesita el Plan Integral.**

### **b.1) La Segmentación.**

#### **Avances:**

- Desde el Comisionado, y por tanto desde los distintos servicios que trabajan en la zona, se está haciendo un trabajo en la dirección de definir planificacio-

nes/actuaciones anuales donde participen todas las áreas implicadas con una visión conjunta sobre el territorio y sus necesidades .

- Se ha creado por el Comisionado, las Comisiones donde participan todos los niveles mencionados, como el espacio a ratificar como constructor/definidor tanto de las planificaciones anuales, como de su puesta en marcha, como de la propia evaluación.
- Se ha avanzado en el desarrollo y adaptación del trabajo conjunto de los técnicos de algunos Servicios de las Direcciones Generales y Delegaciones provinciales de la Junta de Andalucía, y de algunos servicios de las delegaciones municipales del Ayuntamiento de Sevilla, junto con el equipo del Comisionado para el Polígono Sur.

### **Dificultades:**

- En la gran mayoría de las ocasiones, nos encontramos con una excesiva especialización y segmentación, que predomina entre los distintos ámbitos competenciales de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de Sevilla. Siendo evidente la realidad que si sobre la zona no se actúa con una orientación hacia la globalidad de las acciones, el ejercicio de la influencia sobre un entorno con tendencias “hacia la marginación”, la adaptación y la flexibilidad hacia los cambios que se vayan produciendo, a la postre el balance de transformación de la zona puede resultar pobre para el esfuerzo tanto presupuestario como de intensidad y compromiso de los distintos actores.

### **Propuesta:**

- Es necesario conjugar el nivel de planificación política, con el de planificación estratégica desde los niveles de dirección y planificación de los servicios centrales, con la propia planificación de los técnicos de la zona.
- Es necesario atender a una descentralización en la provisión de los servicios, ya que las demandas/necesidades de la zona no aparecen fraccionadas, y además, tienden a ser sinérgicas unas con otras. Proponiendo el marco de las comisiones, anteriormente mencionadas.
- Incidir en que una buena dirección puede ser trabajar con las Consejerías centrales en el Plan Integral una sesión de información sobre el Plan Integral y los acuerdos sobre los procedimientos de trabajo, con la presencia del Comisionado, coordinado por las Direcciones Generales, con las jefaturas de servicio con más participación en el desarrollo del Plan Integral.

## b.2) Debilidades en los mecanismos de comunicación entre el nivel político y el nivel de planificación y dirección de los servicios centrales.

### Avances:

- Desde el Comisionado, se propuso la habilitación de una persona por cada Consejería y Delegación con amplio conocimiento/seguimiento del Plan Integral que transmitiese/participase en la planificación anual en dos direcciones:
  1. Transmitiendo las directrices políticas acordadas anualmente en la estructura de dirección y planificación de los servicios centrales.
  2. Trabajando con el Comisionado para ir detectando, y en la medida de lo posible y de acuerdo con las directrices políticas del Consejo de Gobierno, resolviendo las dificultades que la propia especialización/segmentación del modelo de gestión pública va produciendo en el desarrollo del Plan Integral.

El resultado, ha sido, que en la mayoría de las Consejerías con un papel central en el Plan Integral, se nombraron estas personas de referencia; pero también es cierto que en muchos casos su papel no ha respondido a los objetivos que tenían que desarrollar.

### Dificultades:

- Las debilidades/dificultades de comunicación que se han comentado entre el nivel de planificación y dirección de los servicios centrales y el Comisionado, se observan también en la transmisión y/o comprensión de las directrices políticas para ir acercando el modelo de gestión al contexto del Polígono Sur, que debe conjugar la dirección política con la atención a un contexto con dinámicas de marginación y con necesidades heterogéneas.
- Se detecta que las personas nombradas siguen ejerciendo un papel restringido sin capacidad de interlocución/coordinación con las distintas áreas de las Consejerías, lo que acaba dificultando tanto el conocimiento por parte del Comisionado de las planificaciones con respecto al barrio, como el ir caminando hacia encontrar respuestas a las dificultades que supone ir adaptando en tiempo y forma las distintas políticas al contexto del barrio. Por lo tanto el Comisionado sigue encontrando respuestas generalistas que no acaban de incidir en muchos casos en la coordinación entre áreas y Consejerías, ni en su adaptación al desarrollo del Plan Integral.

### Propuestas:

- Sería necesaria la creación de un protocolo explícito entre el Comisionado, la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Sevilla, que articule los mecanismos

de comunicación entre los distintos niveles de las Administraciones Públicas (nivel político–nivel de dirección– nivel técnico), asegurando procedimientos de relación y creando una estructura de interlocución y trabajo común, que enmarque y complemente los contenidos de las actuaciones recogidas en el Plan Integral para el Polígono Sur.

#### **b) El modelo de financiación:**

##### **Avances:**

- Se están empezando a sentar las bases hacia el establecimiento de procedimientos compartidos por la Junta de Andalucía y sus diferentes Consejerías, y el Comisionado para el Polígono Sur de Sevilla.

##### **Dificultades:**

- Se detectan importantes dificultades para poder atender a las circunstancias cambiantes a las que se enfrenta la zona.

### **▣ La Gobernanza como estrategia de cohesión social y territorial: Algunas claves y retos para su desarrollo<sup>11</sup>**

#### **Clemente Navarro**

Sociólogo y profesor titular de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Colaborador del Centro de Estudios Andaluces

No resulta novedoso señalar que los procesos de reestructuración socio-económica a escala global, la ‘globalización’, están dando lugar, si no a más, cuando menos a nuevos procesos de desigualdad social que se manifiestan en el territorio (Sassen, 2006). Más concretamente, ello está dando lugar una nueva jerarquía de ciudades, de territorios, que diferencia entre aquellos que logran un mayor grado de desarrollo y cohesión social frente a los que lo hacen menos, e incluso, en el seno de un mismo territorio o ciudad, por más central o global que ésta sea (Knox y Taylor, 1995). De manera que cohesión social y cohesión territorial son fenómenos, sino similares, muy parejos.

.....  
<sup>11</sup> Versión preliminar, para distribuir en durante VI Conferencia AERYC. No citar previamente a su publicación sin consultar con el autor.

La cuestión es que la escala de los fenómenos de reestructuración socio-económica añaden al clásico imperativo del desarrollo, a la necesidad de los territorios de generar bienestar entre sus habitantes, el añadido de actuar desde una escala más amplia que municipal y menos que la nacional que permita cierta articulación de iniciativas y acciones conjuntas, a los que ha venido denominándose 'nuevo regionalismo' o 'gobernanza territorial' (Savitch y Vogel, 2000).

Básicamente, lo anterior supone plantearse cómo distintos territorios articulan iniciativas conjuntas, o si se quiere, cómo tratan de resolver el dilema de acción colectiva que ello entraña. Esto es, entender, analíticamente, el problema de la gobernanza territorial como una solución institucional al dilema de acción colectiva que generan los imperativos del desarrollo y de la escala, y que se manifiesta en el desarrollo de acuerdos de colaboración entre distintos territorios y sus agentes, tanto en una dimensión vertical (entre distintas administraciones), como horizontal (entre administraciones, principalmente la local, y actores cívicos y agentes socio-económicos).

Así pues, los imperativos socio-económicos suponen la necesidad de acción conjunta, esto es, el desarrollo de procesos de gobernanza territorial para hacer posible la cohesión territorial, y por ende, social. Así pues, pudiera resultar pertinente plantearse cuál es la lógica que da cuenta del desarrollo de tales procesos, y a partir de ello, qué retos enfrentan. A ello se dedican los siguientes apartados.

## 1. Las claves de la gobernanza: lógicas de la acción territorial conjunta

Situar, analíticamente, el problema de la gobernanza territorial como un dilema de acción colectiva supone, además, partir con la ventaja del conocimiento acumulado acerca de este asunto. El reto estaría en la posibilidad de reconstruirlo desde la perspectiva de los gobiernos y administraciones locales como actores interesados en promover procesos de acción conjunta, si se quiere, de gobernanza territorial, ya sea con otras administraciones públicas en procesos de cooperación vertical, ya sea con entidades privadas o cívicas, en procesos de cooperación horizontal o en ambos sentidos, dando lugar a procesos de carácter multi-nivel.

Así, aunque la necesidad de acción conjunta puede darse en razón de diferentes motivos, de diferentes objetivos de los actores<sup>12</sup>, siempre enfrenta la necesidad de alian-

<sup>12</sup> Como por ejemplo: ahorrar costes en la producción de los servicios, dar continuidad territorial a un servicio, implicar a otros actores en la provisión y/o producción de ciertos servicios, movilizar recursos para desarrollar una iniciativa o movilizar apoyos sociales en torno a un proyecto.

zas o coaliciones, las cuales surgen cuando los actores implicados consideran que los beneficios que ello reportaría, en términos de capacidad de gobierno (de toma de decisiones), son superiores a los que obtendrían de hacerlo de forma individual (Ordeshook, 1992), o tal y como argumenta la nueva economía institucional, cuando los beneficios no son superados por los costes de transacción que supone su puesta en marcha y su posterior mantenimiento (Williamson, 1994).

Esta relación entre beneficios y costes esperados supone la ‘regla de oro’ del desarrollo de procesos de gobernanza territorial, esto es, un principio básico en la resolución del dilema de la participación. Ahora bien, además de ésta, cabría referirse a la existencia de ciertas reglas ‘condicionales’, determinados factores que en contextos concretos modifican o especifican tal relación entre beneficios y costes esperados. A este respecto, y a tenor de la literatura, cabría referirse a dos grandes conjuntos de factores o reglas condicionales: de carácter institucional y de carácter socio-político. Éstas configuran el ‘sistema de interacción’ en el que se desenvuelven los actores, y con ello, la estructura de oportunidades de acción a su disposición.

Las reglas de carácter institucional se refieren fundamentalmente a dos cuestiones: los sistemas formales de gobierno local y la naturaleza del bien concreto en torno al que se desarrollaría el proceso de colaboración. Básicamente los primeros constituyen conjunto de incentivos incondicionales que imponen costes o incentivan determinados cursos de acción respecto a los gobiernos locales (Clingermayer and Feoick, 2001, Sellers, 2002). Así, cabe esperar que incentiven y orienten de distinta forma los procesos colaborativos, tanto en su intensidad, como en la naturaleza de los actores con los que se desarrollan (Huete, 2008). Así, por ejemplo Goldsmith (1999), señala que los sistemas basados en la cooperación en torno a la provisión de servicios, como el caso del Norte de Europa, suelen dar lugar a procesos de ‘corporativismo local’ en donde diversos actores públicos y privados desarrollan procesos de acción conjunta en la forma de alianzas de carácter multi-nivel. En cambio, los modelos orientados al mercado por un bajo nivel de integración intergubernamental y la dependencia de generación de recursos propios, como el caso de Estados Unidos, incentivan coaliciones localistas entre gobierno municipal y empresas. Por último, en el Sur de Europa, donde predomina una lógica de dependencia, y con ello de cierta competitividad inter-municipal para la consecución de recursos y apoyos que provienen de administraciones superiores, suele incentivar la formación de coaliciones localistas en forma de apoyo a las demandas que desde la periferia se hacen al centro, que diría Tarow (1977). Cercano a este modelo podría situarse los sistemas de gobierno local en Latinoamérica, donde el reconocimiento de los municipios como gobierno local contrasta con una baja capacidad administrativa en un marco de una estricta dependencia de otros niveles de gobierno (Navarro y Ramírez, 2000).

La cuestión es que, como conjunto de incentivos incondicionales, los diferentes sistemas de gobierno local pueden entenderse como clusters específicos de diferentes

'institutional veto-points', mecanismos que establecen un marco de oportunidades de acción específico para los gobiernos locales. Estos veto-points pueden ser de diferente naturaleza, y con ello, afectar de diferente forma a la acción municipal condicionando los cursos de acción a los que pueden recurrir. Ello orientaría el análisis a la caracterización de diferentes veto-points e implicaciones sobre sus potenciales efectos sobre la gobernanza local<sup>13</sup>.

En cuanto al tipo de bien sobre el que se centran los procesos de gobernanza, la literatura destaca, sobre todo, que éstos se distinguen en cuanto a los costes de transacción que implican (Sharp, 1998). Así, por ejemplo, los servicios que son intensivos en el uso de recursos financieros, como puedan ser los servicios básicos urbanos, suponen menos costes de transacción que los servicios intensivos en recursos humanos, como los servicios sociales, pues su monitorización y evaluación es más fácil, incluso cuantificable, garantizando la posibilidad de control sobre el acuerdo que el gobierno municipal establece con otros agentes.

Si a ello se une que, en general, diferentes actores tienen diferentes intereses respecto a qué tipo de bienes, cabe esperar que los procesos de gobernanza presenten pautas diferentes no sólo entre diferentes sistemas de gobierno local (países), sino también para diferentes tipos de servicios, pues alrededor de éstos se constituye un dominio político específico con redes de actores y lógicas de actuación concretas. Cada dominio supone, pues, un sistema de interacción específico que, como tal, en función de sus rasgos, dará lugar a diferentes procesos de gobernanza (Navarro, 2008).

Sin duda, además del marco institucional, a tenor de la literatura sobre el dilema de la acción colectiva, cabría referirse a dos aspectos que constituirían las reglas condicionales de índole socio-política, a saber: por un lado, el número de socios potenciales con sus respectivos recursos, y por otro, la existencia de un marco previo de relaciones cooperativas o de conflicto.

Respecto al primer asunto puede resultar obvio señalar que, al límite, la inexistencia de socios potenciales, como por ejemplo, en el tejido empresarial, hace totalmente inviable el desarrollo de procesos de gobernanza territorial. Pero esa obviedad quizás pueda explicar, en parte, porque de forma sistemática el tamaño del municipio, cuando es pequeño, da cuenta de una menor actividad colaborativa, a la vez que suele dar lugar a una mayor intensidad en el establecimiento de acuerdos inter-municipales. Ahora bien, en general, lo que es cierto es que, desde la aportación seminal de Olson

---

<sup>13</sup> El concepto de 'veto-points' se debe a Kaiser (1998) en sus análisis comparativos sobre democracias. Un análisis empírico sobre los efectos de veto-points de los sistemas de gobierno local sobre la colaboración municipios-empresas puede consultarse en Huete (2008) o Navarro et al. (2008).

(1965), el dilema de la acción colectiva se presenta, sobre todo, cuando el tamaño de grupo afectado es grande, en donde el medio principal para la promoción de la acción conjunta es el establecimiento de incentivos selectivos. Así, en sistemas locales 'fragmentados', con un alto número de municipios, los procesos colaborativos pueden resultar más difíciles de surgir que en sistemas 'consolidados', lo que diferencia a la realidad Latinoamérica y del Sur de Europa, el primer caso, del Norte de Europa, segundo caso.

Ahora bien, unido a la fragmentación suele darse cierta concentración, esto es, municipios muy pequeños junto a otros de gran tamaño, y esto llama la atención sobre los recursos con que cuentan los actores, en la medida en que, dado que la colaboración supone la regulación de potenciales conflictos distributivos, la posesión de diferentes recursos hará más o menos proclives a ciertos actores en la medida en que ello erosione la centralidad que la posesión de tales recursos implica, hasta el punto de poder inhibir el desarrollo de acción conjunta (Knigh, 1992).

Por otro lado, la estructura de la interacción puede venir delimitado por la existencia de cierto 'capital social', ya sea 'cívico', ya sea 'gubernamental'. De hecho, suele argumentarse que, además de los incentivos selectivos, uno de los elementos que suele promocionar la acción conjunta (si se quiere, resolver el dilema de la participación colectiva) es la existencia de capital social en la forma de redes asociativas y/o actitudes cooperativas, en la medida en que éstas generan normas de confianza entre los actores. Ello implicaría que la existencia de relaciones cooperativas y de confianza previas, en la forma de asociaciones o en la forma de redes inter-institucionales, condiciona el éxito de la acción conjunta, esto es, el desarrollo de la gobernanza territorial.

En suma, lo expuesto supone que, analíticamente, la gobernanza territorial supone el desarrollo de procesos colaborativos que necesitan de la formación de alianzas o coaliciones, y que éstas, su formación, dependen –pueden venir explicada– tanto por una 'regla de oro' referida a la comparación de beneficios y costes de la acción conjunta respecto a la acción individual, como por ciertas 'reglas condicionales' que caracterizan el contexto o sistema de interacción en el que se encuentran los gobiernos locales, sean de orden institucional, sean de índole socio-político, las cuales pueden modificar la relación entre beneficios y costes, y por tanto, la intensidad y orientación que adopte los procesos de colaboración que dan cuenta de la gobernanza territorial. Esto ha tratado de reflejarse en la tabla siguiente.

**Tabla 1. La gobernanza territorial: reglas en la lógica de promoción de la acción conjunta**

'Regla de oro'	Costes y beneficios acción conjunta respecto a acción individual	
Reglas condicionales (sistema de interacción)	Institucionales	Sistemas formales gobierno local ('veto-points')
		Área de política pública (tipo de bien y sus costes de transacción)
	Socio-políticas	Número de actores y sus recursos fragmentación y concentración)
		Capital social (cívico y gubernamental)

En este punto cabe destacar que lo anterior supone, sobre todo, un instrumental analítico básico desde el que indagar acerca del desarrollo de procesos de gobernanza territorial, y a partir de ello, derivar efectos demostrativos que puedan orientar el diseño de marcos institucionales para fomentar la acción conjunta. En principio, los elementos son aplicables tanto al análisis de cualquiera de las dimensiones en que pueda darse tales procesos, sea vertical (entre administraciones) sea horizontalmente (entre gobiernos locales y entidades locales, privadas o asociativas).

## 2. Los retos de la gobernanza: diseños institucionales de carácter condicional

Así pues, el esquema anterior presenta, de forma muy básica, algunas claves que subyacen al desarrollo de la acción conjunta que caracteriza a la gobernanza territorial. Ahora bien, cada una de ellas supone enfrentar un reto específico que debe considerarse a la hora de establecer una estrategia de acción al respecto que redunde en la cohesión social en el territorio. Veámoslos a continuación.

### 2.1 El reto del 'oportunismo': la necesaria flexibilidad institucional.

Como es sabido, el gran reto que enfrenta la acción conjunta es el 'oportunismo', esto es, el hecho de que uno de los socios obtenga más beneficios de los establecidos, hasta el límite de obtenerlos sin hacer ninguna contribución (el clásico problema del free-rider). La cuestión es que cuando se trata de dinámicas de gobernanza territorial el número de socios, su diversidad o su mutuo desconocimiento puede ser tan amplio que el riesgo del oportunismo es alto; además de situarse en sistemas de interacción diferentes a tenor de las cuatro reglas o aspectos antes mencionados.

Lo anterior supone que, en principio, para limitar la posibilidad de oportunismo los acuerdos entre socios deben ser ‘contingentes’ a tenor de, no sólo sus objetivos, sino de las condiciones en las que estos se establecerán. No cabría, pues, establecer una fórmula o diseño institucional única –de validez universal–, sino más bien en distintas fórmulas o diseños condicionales a tenor del sistema de interacción que se trate. Se trataría, pues, de una estrategia orientada más a cierta flexibilidad y diversidad institucional que al establecimiento de diseños genéricos.

Ello supone enfrentar el reto de diseñar un ‘repertorio de diseños institucionales’ en función de las obligaciones y riesgos de oportunismo que presentan a priori, pudiendo examinar así su mayor o menor adecuación al sistema de interacción en el que se establezcan los acuerdos de cooperación. En principio, de modo únicamente exploratorio, los acuerdos podrían diferenciarse en función del tipo de recursos con el que contribuyen los actores y las posibilidades de ejercer el derecho de voz o incluso salida, por utilizar el esquema clásico de Hirschman. Así, por ejemplo, cabe pensar que invertir en recursos de información puede resultar menos costoso, y por tanto, entrañar menos riesgos que cuando se trata de recursos económicos. O que actores con menos recursos tengan capacidad de ejercer cierto veto o cuenten con un peso decisonal que equilibre su desigualdad de partida.

No obstante, cabe pensar que para conocer en qué medida distintos diseños son adecuados, el gran reto consistiría en responder a la siguiente pregunta: ¿qué condiciones limitan el oportunismo?, y a partir de ello, ¿qué diseños institucionales reducirían el riesgo de su aparición?.

## 2.2 El reto de la integración intergubernamental: la necesidad de equilibrar integración funcional y política

Una visión comparada de los sistemas de gobierno local mostraría que la fragmentación suele asociarse con una lógica intergubernamental orientada a integración política más que a la de carácter funcional, como puedan ser el caso de Latinoamérica y el Sur de Europa, y en cierta medida Norteamérica, en comparación con el Centro y Norte de Europa<sup>14</sup>. Tal combinación suele generar que la cooperación se oriente desde la ‘periferia’ al ‘centro’ en un marco de dependencia, incentivando en menor medida la cooperación inter-territorial, e incluso, entre municipios y agentes cívicos y socio-económicos en sus territorios<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> No en vano, entre los últimos se dieron reformas para agregar municipios durante los años sesenta, reduciendo considerablemente el nivel de fragmentación, y con el objetivo de generar economías de escalas que hiciesen posible dotar de un mayor rol en la provisión de servicios a los municipios (Navarro, 1998).

<sup>15</sup> Para una visión comparada de las coaliciones de gobernanza de los alcaldes en municipios de las denominadas democracias occidentales puede consultarse Ramírez, Navarro y Clark (2008).

En general, la lógica del 'localismo político' crea una estructura de incentivos incondicionales que favorece poco el desarrollo de acuerdos en la dimensión horizontal de la gobernanza territorial. Más bien genera cierta suerte de 'empresariado político' orientado a conseguir recursos del centro para un territorio específico a través de demandas y presiones localistas. Optar por iniciativas en la dimensión horizontal de la gobernanza puede suponer enfrentar un alto riesgo potencial de oportunismo por parte de otros territorios (municipios).

Lo anterior supone la necesidad de cierto equilibrio entre 'localismo político' y 'localismo legal', en los términos que propusieran Page y Goldsmith (1987); esto es, un modelo de relaciones inter-gubernamentales que considere a los territorios no sólo como unidades políticas, sino también como administraciones públicas mediante la concesión de recursos y capacidades propias para la provisión de servicios a la ciudadanía. Esto puede darse mediante cambios estructurales al respecto, esto es, mediante la reforma del sistema de gobierno local, como hicieron algunos países del Norte de Europa entre los setenta y los ochenta (Navarro, 1998). Pero también mediante iniciativas concretas que modifiquen la estructura de incentivos que enfrentan los municipios, como por ejemplo, aumentando el peso de transferencias no condicionadas (o finalistas) o utilizando como criterio de acceso a recursos e iniciativas provenientes del 'centro' el requisito de la asociación de iniciativas locales (como el 'caso de las aglomeraciones urbanas' en Francia). Se trataría, pues, del uso de 'incentivos selectivos' por parte de administraciones superiores para promocionar la acción conjunta inter-territorial.

### 2.3 El reto de los 'costes de agencia': 'territorios' específicos para 'dominios políticos' concretos

Si tal y como se ha indicado más arriba es posible identificar distintos dominios políticos locales en atención al área de política pública que se considere, también cabría referirse a la existencia de un 'territorio' específico para cada uno de ellos. En principio, cabría pensar que servicios que supongan pocas dificultades en la medición de sus resultados, esto es, menos costes de agencia, pueden dar lugar a un territorio más amplio y/o diverso (más socios, más municipios) que aquellos otros que suponen mayores costes de agencia. De hecho, es sabido que los acuerdos inter-municipales suelen ser más comunes en relación a servicios urbanos básicos (aguas, residuos, electricidad,...) que a servicios de bienestar. De ello cabría derivar que distintos dominios políticos –servicios– debieran dar lugar a diferentes 'territorios'. Así, la gobernanza territorial enfrentaría el reto de delimitar 'territorios' específicos para 'dominios políticos' y servicios concretos.

No obstante, junto a la consideración estratégica de distintos territorios según que servicios, cabría referirse también a otras estrategias para reducir los costes de agencia. Así, en general, la mejora en los sistemas de información en la gestión de los acuerdos de colaboración, la formación del personal de la administración pública al res-

pecto, o la acumulación de conocimientos y experiencias previas, como por ejemplo, el que pudiéramos denominar 'benchmarking inter-municipal' a través de Redes de Ciudades y/o Territorios o los Bancos y Premios de Buenas Prácticas. En suma, a este respecto la formación y el conocimiento de experiencias previas pudieran ser recursos básicos –y por cierto simples– para afrontar el reto que supone la consideración de distintos dominios políticos locales.

## 2.4 El reto de las 'desigualdades territoriales de partida': evitar el 'cautiverio'

Ya se ha indicado que un alto nivel de fragmentación supone un alto número de socios potenciales, lo que redundaría en mayores dificultades para el desarrollo de acción conjunta. A ello debe añadirse que, por lo común, a la fragmentación suele ligarse el fenómeno de la concentración. Desde el punto de vista que estamos tratando de desarrollar aquí ello supone que, de partida, unos territorios poseen mayores recursos que otros; como por ejemplo, la diferencia entre núcleo y periferia metropolitanos.

Lo anterior no sólo supone que los territorios con mayores recursos pueden contar con mayores ventajas competitivas de orden socio-económico en el marco de los procesos de globalización, sino que pueden imponer ciertas condiciones en los acuerdos de colaboración, al igual que sucede entre actores concretos, como señala la perspectiva de la 'urban regimen' respecto a municipios y mundo empresarial (Stone, 1989), o la relación de los municipios con distintas entidades asociativas (Navarro, 1999).

Ello supone que potencialmente los socios más poderosos pueden ejercer cierto 'cautiverio' sobre los menos poderosos, y con ello, la necesidad de establecer acuerdos que garanticen cierta igualdad decisional entre socios para que equilibre tales desigualdades, o cuando menos, garantizar la posibilidad de salida para los segundos.

## 2.5 El reto de las 'rivalidades territoriales': incentivar el 'capital social inter-territorial'

Cabría señalar que es un fenómeno casi universal el hecho de que la ciudadanía hace del ámbito local el locus de su identificación territorial, o cuando menos, cierta identificación dual que combina la anterior con el estado-nación. Sin duda, la identificación localista es una ventaja competitiva nada despreciable para la promoción del desarrollo local, como indicador básico de integración y cohesión social, pero también puede suponer cierto límite a la gobernanza territorial al dar lugar en mayor medida a 'rivalidades localistas' que a actitudes cooperativas entre territorios.

**Tabla 2. La gobernanza territorial: claves, retos y algunas estrategias**

Claves	Retos	Posibles alternativas o estrategias
La generación de alianzas	El riesgo del 'oportunismo'	Flexibilidad y diversidad de opciones institucionales
El entorno intergubernamental	La 'fragmentación' o el 'localismo político'	La necesidad de orientación funcional
El área de actuación	La diversidad en el 'dilema del control'	Definir distintos 'territorios' Mejorar sistemas de gestión pública Acumular buenas experiencias previas
Número y tipo de actores	El 'cautiverio'	Reequilibrar el ejercicio de 'voz' en procesos decisionales Facilitar la posibilidad de 'salida' a los menos socios poderosos
Capital social	El 'localismo'	Incentivar oportunidades de contacto: redes de ciudades

Lo anterior enfrenta el reto de cómo generar no ya sólo el capital social existente en cada comunidad, sino, sobre todo, de generarlo a un nivel inter-territorial. Al igual que a nivel estrictamente local se han ido generando espacios de diálogo y participación que puedan redundar en la generación de actitudes cooperativas, cabría pensar que el gran reto se encuentra en la promoción de ámbitos en los que se den posibilidades de comunicación entre potenciales socios de distintos territorios. En buena medida, cabría decir que a ello apunta la insistencia en la necesidad de participación en los procesos de Planificación Estratégica Territorial, o sus iniciativas predecesoras en la forma de Iniciativas de Desarrollo Local, ya sea por la inclusión de la ciudadanía y agentes socio-económicos en el proceso, ya sea por la acción conjunta de distintas administraciones, y entre las municipales en particular. Las Oficinas Técnicas, en el primer caso, o Grupos

de Desarrollo, en el segundo, suponen fórmulas institucionales simples que generan comunicación y contacto como base del desarrollo de actitudes cooperativas. En este sentido también cabe referirse a la conformación de Redes de Ciudades y Territorios para el intercambio de información o el diseño de estrategias de actuación conjuntas.

### 3. Hacia una 'ingeniería institucional flexible' para la gobernanza: diversidad en las oportunidades para la colaboración y en la naturaleza para los acuerdos.

En lo planteado hasta arriba se ha tratado de poner en evidencia algunas de las claves que subyacen el desarrollo de la gobernanza territorial, entendida ésta de forma genérica como el establecimiento de procesos cooperativos. Así mismo, se han perfilado los retos que cada una de estas claves enfrenta. Para ello se ha procedido de forma analítica, esto es, separando cada uno de ellos para mostrar sus lógicas características.

Ahora bien, en el 'mundo real', si se permite la expresión, tales claves, y sus respectivos retos, se relacionan de forma específica para definir diferentes conjuntos de oportunidades para la gobernanza territorial, y con ello, la cohesión social que de ello pueda derivarse. A este respecto, y como mero ejercicio especulativo sobre el que ahondar mediante ejercicios analíticos y empíricos, cabría diferenciar en términos comparativos, al menos, tres espacios o conjuntos de oportunidades, tal y como se muestran en la tabla 3.

**Tabla 3. Estructuras de oportunidades para la gobernanza territorial**

Aspectos	Latinoamérica	Sur de Europa (y Estados Unidos)	Norte de Europa
Lógica inter-gubernamental	Política	Política y algo funcional	Principalmente funcional
Amplitud actuación pública local	Restringida	Limitada	Amplia
Fragmentación y concentración	Elevada	Alta	Baja
Capital social	Muy bajo	Bajo	Alto

[Continuación Tabla 3]

Cabría esperar que:			
Intensidad gobernanza territorial	-	+/-	+
Orientación gobernanza territorial	Vertical	Más vertical que horizontal	Vertical y horizontal

La existencia de las condiciones y retos mencionados, así como su concreción en los tres modelos o estructuras de oportunidades presentadas, llama la atención sobre el gran dilema que enfrenta la gobernanza territorial como mecanismos, entre otros, de generación de cohesión social y territorial, a saber: la existencia de imperativos socio-económicos para su desarrollo frente a impedimentos socio-políticos e institucionales<sup>16</sup>.

Lo anterior supone tanto en la agenda de investigación, como en la de actuación pública, la reflexión sobre diferentes soluciones o diseños institucionales adecuados a los diferentes sistemas de interacción debe ser una labor central, de modo que nos dotemos de un repertorio básico que, aunque no garantice, al menos oriente los esfuerzos colectivos hacia un mayor grado de cohesión social y territorial con ciertas garantías de éxito.

#### 4. Referencias bibliográficas

CLINGERMAYER, J.C.; FEICK, R.C.: *Institutional Constraints and Policy Choice: An Exploration of Local Governance*. Albany: State University of New York, 2001.

HUETE, M.A. *La colaboración en la prestación de servicios en perspectiva comparada. Los casos de estados Unidos, Noruega y España*, Sevilla: Universidad Pablo de Olavide, 2008. Tesis doctoral.

KNIGHT, R. *Institutions and social conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

KNOX, P.L.; TAYLOR, P.J. eds. *World Cities in a World-System*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

<sup>16</sup> Un ejemplo bastante claro a este respecto es la existencia del 'hecho metropolitano' como fenómeno socio-económico, pero su ausencia como fenómeno institucional (Navarro, 2006).

LOGAN, J.R.; BRIDGES, R.; CROWDER, K. *The character and consequences of growth regimes*. Urban Affairs Review. Vol. 32. (1997) Núm 5: p. 603–630.

NAVARRO, C.J. *El Nuevo Localismo*. Córdoba: Diputación de Córdoba, 1998.

NAVARRO, C.J. *El Sesgo Participativo*. Madrid: CSIC, 1999.

NAVARRO, C.J. *Gobernanza metropolitana: entre un hecho socioeconómico y un déficit institucional* en FERIAS, J. M. ed. *Los Procesos Metropolitanos*. Sevilla: CEA, 2006. p. 187–194.

NAVARRO, C.J. *Gobernanza local en España. Redes y dominios políticos locales*. Documento de Trabajo CSPL, 2008.

NAVARRO, C.J.; RAMÍREZ, M.A. (2000): *Gobierno y autonomía local en perspectiva comparada. Los casos de la Unión Europea y América latina*, Revista de Humanidades, 101.

NAVARRO, C.J.; MAGNIER, A.; RAMÍREZ, M.A. (2008): *Local government–business collaboration in Western democracies*. International Journal of Regional and Urban Research. Vol. 32 (2008). Núm. 3: p. 531 –547.

OLSON, M. *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

OSTROM, E. *Governing the commons*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ORDESHOOK, P.C. *A Political Theory Premier*. New York: Routledge, 1992

PAGE, E.C.; GOLDSMITH, M.J., *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage, 1987.

SAVITCH, H.V.; VOGEL, R. *Paths to New Regionalism*. State and Local Government Review. Vol 32 (2000). Núm.3: p. 158–168.

TARROW, S. *Between centre and periphery*. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.

SASSEN, S. *Por una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz, 2006.

SELLERS, J.M. *Governing from below*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

WILLIMASON, O.E. *Transaction costs economics and organization theory*, in SMELSER, N.J.; SWEDBERG, R. eds. *The handbook of economic sociology*. Princeton: Princeton University Press, 1994. p. 77–107.

## ☐ **Cohesión social y territorial: Los desafíos de la integración regional de Medellín, el Valle de Aburrá y Antioquia en Colombia**<sup>17</sup>

**Saúl Pineda**

Director del Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas–SEPEC de la Universidad del Rosario, Bogotá

El enfoque con el que se trabaja a menudo el tema de la integración territorial se fundamenta en la idea de que ésta no existe y que, por lo tanto, hay que construir las relaciones entre los diferentes espacios y actores territoriales. Sin embargo, las relaciones son visibles en el territorio, son un hecho de la realidad y requieren de acciones específicas para fortalecerlas sobre bases más sólidas. Para lograrlo, es preciso identificar los aspectos claves de estas relaciones, sus problemáticas y sus potencialidades, así como los actores que hoy convergen en el territorio para la generación de dinámicas de desarrollo.

### **1. Competitividad, desarrollo humano e integración regional**

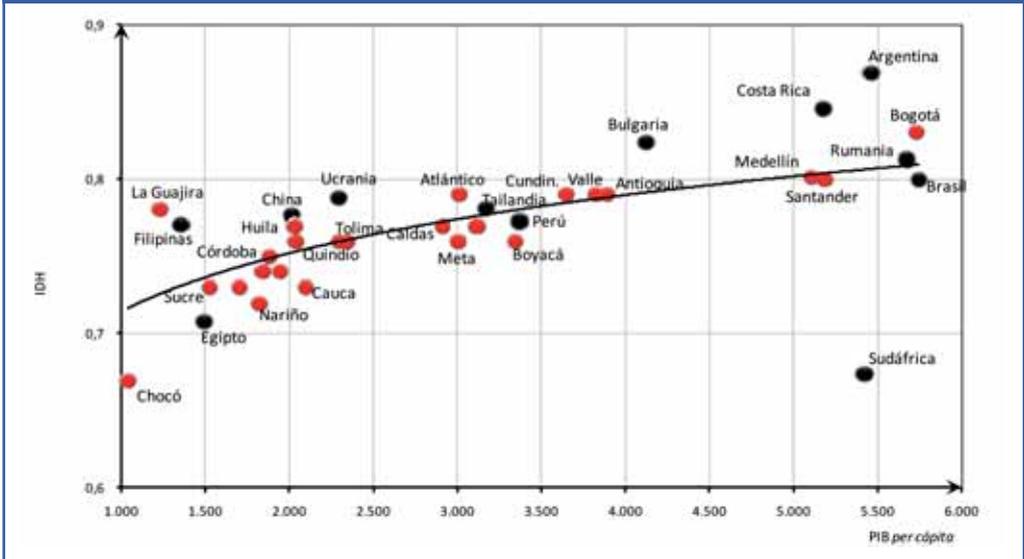
En el caso específico de las relaciones entre el área metropolitana del Valle de Aburrá y el conjunto del departamento de Antioquia, los desequilibrios territoriales se expresan en la concentración de la población y las actividades económicas, en el intercambio de alimentos y materias primas por bienes manufacturados, en la forma concreta que asumen las vías de comunicación y los flujos de personas y mercancías, en la migración del campo a la ciudad, en la centralización de las decisiones políticas, así como en el mayor reconocimiento de los valores y las costumbres de los habitantes urbanos.

No es extraño, entonces, que la calidad de vida descienda en la medida que los municipios se alejan de Medellín y que no puedan contar con centros urbanos de importancia a su alrededor. De aquí la necesidad de mejorar la integración interna, para mejorar desempeño competitivo del territorio y elevar los niveles de calidad de vida de la población.

---

<sup>17</sup> El presente artículo, concluido en abril de 2008, es una síntesis de un trabajo más amplio realizado por el autor para la Comisión Tripartita de Antioquia, organismo que conduce la estrategia de integración territorial de este departamento colombiano.

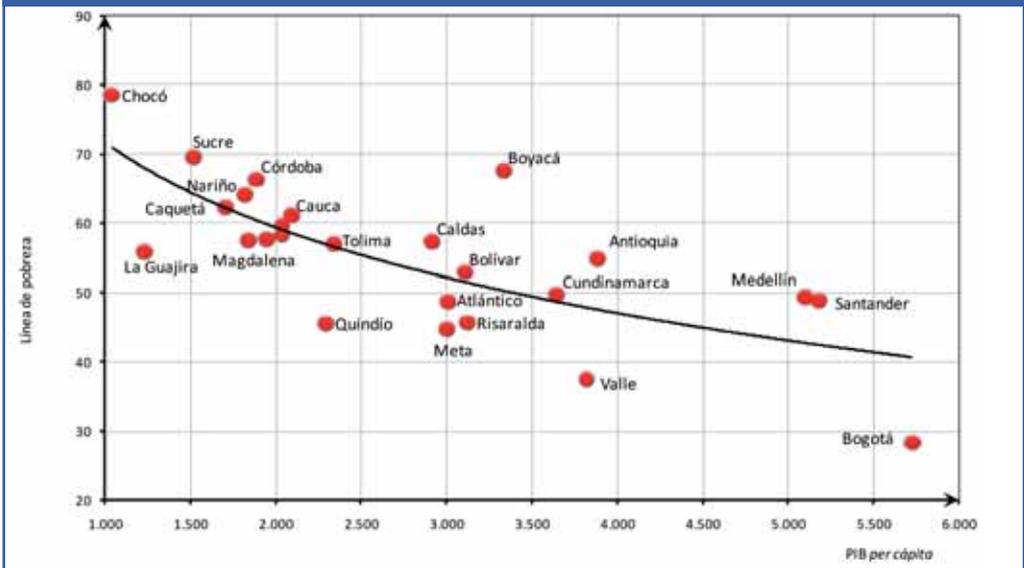
## IDH Vs. PIB per cápita en algunas regiones colombianas y países de ingresos similares 2006



**Fuente:** Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas (CEPEC) – Universidad del Rosario.

**Nota:** La cifra de PIB per cápita de Medellín es un cálculo aproximado de la Alcaldía de Medellín, mientras que de IDH se basa en la Encuesta de Calidad de Vida de Medellín 2006.

## Población bajo línea de pobreza Vs. PIB per cápitas en algunas regiones colombianas 2006



**Fuente:** Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas (CEPEC) – Universidad del Rosario.

**Nota:** La cifra de PIB per cápita de Medellín es un cálculo aproximado de la Alcaldía de Medellín, mientras que Línea de Pobreza fue tomada de presentación de la Corporación Región.

De acuerdo con los análisis de la CEPAL (2007), en el escalafón competitivo de las regiones del país, el departamento de Antioquia mantiene su segundo lugar, en el indicador de fortaleza de su economía, a una distancia considerable de Bogotá. La capacidad de ahorro acumulada en las últimas décadas por la región explica en gran medida este resultado. Sin embargo, esta fortaleza económica coexiste con altos índices de pobreza e inequidad, que se han convertido en la expresión más evidente de las dificultades que tiene una parte importante de la población para integrarse a los procesos productivos, a los mercados, a los servicios de apoyo y a los procesos sociales y políticos.

En esta misma medición, la infraestructura de servicios básicos en el conjunto del departamento, una tarea que ya debería haberse completado, continúa rezagada, en tanto que las infraestructuras viales para la integración interna y externa no se han logrado concretar, en parte por la falta de consenso sobre estos proyectos en el país, pero también por la dificultad que ha tenido el departamento para promover la constitución de nuevas zonas de desarrollo en el territorio.

En el desarrollo de su capital humano, Antioquia gana terreno como consecuencia de las mejoras recientes en las coberturas educativas, pero continúa presentando rezagos con respecto a Bogotá y Cundinamarca debido a la insuficiencia en las coberturas relativas en salud y en la calidad de la educación. En materia de ciencia y tecnología, un aspecto en el cual la región ha hecho esfuerzos notables en los últimos años, el balance tampoco resulta satisfactorio. Las brechas con Bogotá se acrecientan en las mediciones mencionadas, como resultado de un desempeño menor que la capital colombiana y el departamento de Caldas en el indicador de “personal dedicado a la investigación” como porcentaje de la población total.

Debe destacarse en el contexto de este balance competitivo, el creciente cierre de la brecha con respecto a Bogotá en lo que concierne al manejo de las finanzas públicas, como consecuencia de la tradicional fortaleza fiscal del municipio de Medellín en combinación con la mejoría sustancial en el manejo de las finanzas del departamento de Antioquia. Esta tendencia positiva señalaría que existen condiciones propicias para el desarrollo de alianzas institucionales y financieras entre Medellín, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el departamento de Antioquia para contribuir en el proceso de integración territorial.

El balance competitivo con los principales departamentos del país, revela que el primer reto del departamento de Antioquia, se encuentra en la articulación de los mercados regionales, nacionales e internacionales, una tarea propia de la segunda revolución industrial, para lo cual es necesario mejorar las vías de transporte y articular el sistema de centros urbanos.

En segundo lugar, resulta evidente la necesidad de fortalecer la base económica para garantizar oportunidades productivas en el territorio que hagan posible la integración regional sobre bases sólidas de inclusión social y equidad distributiva. La integración económica es deficiente debido a la falta de una oferta productiva en las regiones rurales, que sea complementaria de la que se tiene en el Valle de Aburrá, lo cual dificulta la existencia de cadenas productivas eficientes en el territorio y limita la posibilidad de generar valor agregado y empleo de buena calidad.

### La integración de Medellín y Antioquia en la práctica

- Una parte importante los alimentos que ingresan al Valle de Aburra provienen del departamento de Antioquia. Un 28% proceden del Oriente antioqueño.
- El noventa y seis por ciento (96%) del agua consumida en la zona urbana del Valle Aburrá proviene de las cuencas localizadas en el departamento.
- El Valle de Aburrá tiene una gran inversión en producción de energía eléctrica proveniente de las centrales hidroeléctricas localizadas en las regiones de los embalses del Norte y el Oriente antioqueño.
- De estas dos subregiones proviene la totalidad de la energía consumida en los municipios del Valle de Aburrá, y de casi el 100% de los municipios del departamento.
- Con la participación de las Empresas Públicas de Medellín en la Empresa Antioqueña de Energía (EADE) y la Empresa Departamental de Telecomunicaciones (EDATEL), Medellín juega un papel importante no sólo en la oferta de energía eléctrica a los municipios e Antioquia, sino también en la prestación de los servicios de telecomunicaciones.
- El dinamismo de la región metropolitana – que explica el 71.6% del PIB departamental– es un fuerte factor de atracción de población del departamento.
- En conjunto, Antioquia y el Área Metropolitana, explican el 16.7% de las exportaciones (tradicionales y no tradicionales) del país.
- El 58% del territorio de Antioquia tiene potencial forestal (3'600.000 has.) lo cual un enorme oportunidad para la construcción de cluster.

Fuente: Subdirección de Planeación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.

## 2. La integración territorial y las dinámicas subregionales

El Valle de Aburrá concentra el 68.4% de la población del Departamento<sup>18</sup> Desde esta perspectiva, la ciudad y el área metropolitana, no siguen el atípico patrón de distribución de la población que experimenta Bogotá entre el centro urbano principal y su entorno. Así por ejemplo, mientras que la región conurbación de la Sabana concentra el 88% de la población total de la región Bogotá – Cundinamarca, Buenos Aires sólo representa el 25% de su región, Sao Paulo el 38%, París el 33% y Nueva York el 40%.<sup>19</sup>

En todo caso, Medellín se encuentra por encima de los parámetros de ocupación de las metrópolis comparadas y hoy resulta evidente que esta concentración de la población en la metrópolis central, no sólo se traduce en retrasos en la articulación productiva con el resto del departamento, como ya ha sido señalado, sino que al mismo tiempo se expresa en problemas de desempleo y marginalidad urbanos<sup>20</sup> y en “deseconomías de aglomeración” – que ya se reflejan en la movilidad y en el deterioro del medio ambiente –, así como en el agotamiento de los suelos disponibles para la expansión urbana. Según las mediciones realizadas para el período 2001 – 2006 por el Departamento Administrativo de Planeación del Medellín, el mayor porcentaje de las razones de migración a Medellín y al Valle de Aburrá estuvieron asociadas a la búsqueda de oportunidades de mejor calidad de vida<sup>21</sup>. No es posible, sin embargo, desestimar dentro de estas razones el desplazamiento producido por el conflicto que constituye otro factor de presión poblacional sobre Medellín y el Área Metropolitana.

En este contexto, una apuesta por la distribución equilibrada de la población y de las actividades económicas en el territorio, aunque no resulta tarea fácil, podría contribuir a la mayor calidad de vida tanto de Medellín como del conjunto de las subregiones del departamento.

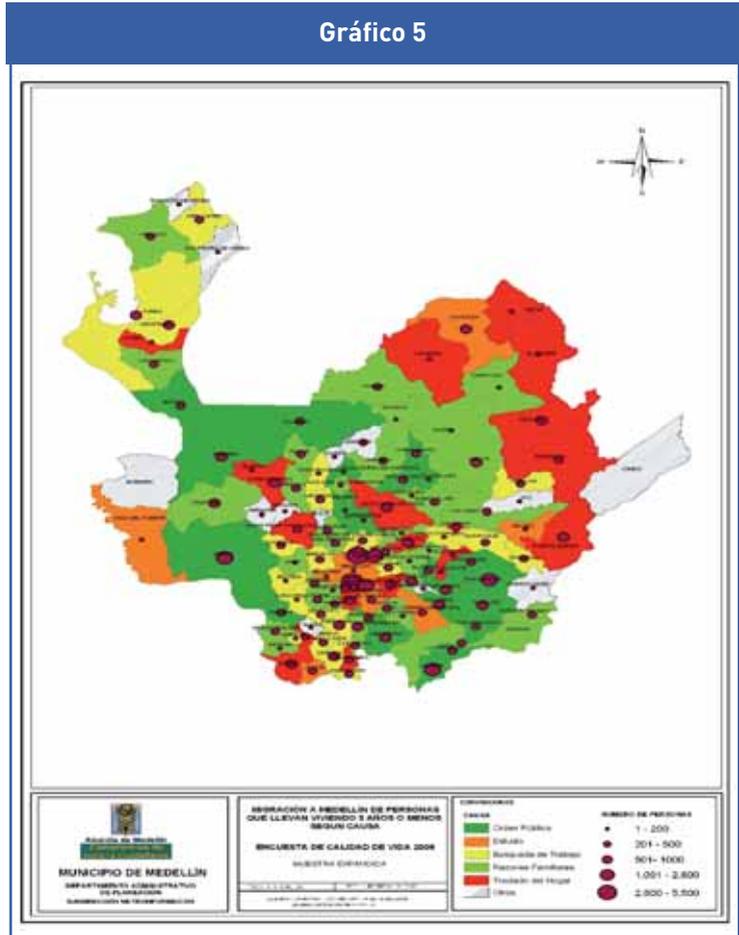
<sup>18</sup> DANE, Censo de población, 2005.

<sup>19</sup> Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca (2005)

<sup>20</sup> En el año 2005, el 48.9% de la población de Medellín se encontraba en los estratos 1 y 2 en tanto que el 80% pertenecía a los estratos 1, 2 y 3, según registros de la Encuesta de Calidad de Vida.

<sup>21</sup> Secretaría de Planeación de Medellín.

Gráfico 5



### 3. Enfoques que guían hoy la estrategia de integración territorial en Antioquia

En varios de los procesos y documentos evaluados se adoptan enfoques que apuntan hacia una comprensión sistémica y apuestan por una estrategia “endógena” del desarrollo de Antioquia.<sup>22</sup> Debe destacarse, además, el avance reciente hacia el enfoque de “sistemas urbanos”, “región de ciudades” y “redes de ciudades” que permite abordar sobre nuevas bases conceptuales las posibilidades de una gestión integrada del territorio.

<sup>22</sup> Un esfuerzo de sistematización de estos enfoques puede ser revisado con mayor detalle en: Comisión Tripartita, Cámara de Comercio de Medellín. Agenda Interna. Estrategia de Competitividad para Medellín, el Valle de Aburrá y Antioquia. Diciembre de 2006.

### 3.1 El enfoque de la competitividad sistémica

La publicación “Bases para la discusión y concertación de una estrategia de competitividad para Antioquia” opta por la noción de competitividad sistémica<sup>23</sup> como una aproximación más robusta que la elegida por la región en la década de los años noventa, que se encontraba fundamentada en las orientaciones de M. Porter<sup>24</sup> y que se reflejó en el estudio de competitividad para Colombia (1992 – 1993), así como en los estudios regionales para cinco ciudades colombianas (1994 – 1995), entre las cuales se encontraba Medellín.

Esta opción no significó abandonar el concepto de “cluster”, que se encuentra útil para abordar el trabajo conjunto de las instituciones y de las apuestas productivas regionales. Pero sí representó un avance significativo, al incorporar la idea de que se requieren políticas activas, que faciliten el desarrollo de capacidades organizativas regionales para promover la reestructuración productiva, en el contexto de la internacionalización de la economía.

De acuerdo con este enfoque, un desarrollo productivo regional exitoso no se logra únicamente por medio de intervenciones en el nivel micro de las empresas y de las condiciones macroeconómicas generales. Se requieren, además, medidas específicas por parte del gobierno y de las instituciones territoriales, encaminadas a fortalecer las empresas y articular políticas de promoción en los niveles meso y micro<sup>25</sup>.

Existen tres elementos que caracterizan este enfoque y lo hacen pertinente para abordar la competitividad en un plano que supera las aproximaciones nacionales pero, al mismo tiempo, permite un acercamiento a intervenciones que van más allá de las áreas urbanas tradicionales<sup>26</sup>:

.....  
<sup>23</sup> La competitividad sistémica se concibe como una dinámica de índole económica, política, social y cultural, con unas responsabilidades específicas de los agentes públicos, económicos y sociales, bajo un marco de cooperación y coordinación colectivas. Este enfoque, promovido por el Instituto Alemán de Desarrollo (1994), hace distinción entre cuatro factores analíticos (meta, macro, meso y micro), siendo el nivel meta donde se examinan factores como la capacidad de una sociedad para la integración y la acción estratégica, y el nivel meso donde se estudia la formación de un entorno capaz de fomentar, completar y multiplicar los esfuerzos de las empresas.

<sup>24</sup> La teoría de ventajas competitivas de las empresas fue desarrollada por Michael Porter en el transcurso de los años 80. En su libro *La ventaja competitiva de las naciones (The Competitive Advantage of Nations)* New York: Free Press, 1990 la aplica al desarrollo de los países, presentando su teoría como un cambio radical (“un nuevo paradigma”) con respecto a las teorías del desarrollo existentes. Reconoce que algunas empresas pueden tener éxito solamente porque tienen acceso a ciertos recursos naturales que otros no tienen o por tener costos laborales más bajos que la competencia. Sin embargo, estas son ventajas efímeras que dan una competitividad temporal y vulnerable. La ventaja competitiva duradera y sostenible radica en la capacidad de innovar. En este contexto surge el concepto de “Cluster” como un sistema de relaciones entre empresas que estimula la innovación y soporta el éxito competitivo de una nación o de una región.

<sup>25</sup> CÁMARA DE COMERCIO DE MEDELLÍN. *Bases para la discusión y concertación de una estrategia de competitividad para Antioquia*. Noviembre de 2003.

<sup>26</sup> Pineda, Saúl. Febrero de 2002.

- a) Concibe el espacio urbano – regional como el ámbito más propicio para la construcción de ventajas competitivas.
- b) Entiende el concepto de Cluster como elemento estructurante de las intervenciones para la construcción de ventajas competitivas en un contexto de sistemas urbanos más abiertos y extendidos en el territorio.
- c) Se aproxima al concepto de construcción de ventajas competitivas como un ejercicio de gobernabilidad que supera los viejos estilos de gobierno y de interacción entre agentes públicos, privados, académicos y sociales.

En una dirección similar apuntan los ejercicios de modelación dinámica encomendados por la Cámara de Comercio de Medellín y la Comisión Tripartita a la Fundación ECSIM<sup>27</sup>.

Con fundamento en la economía sistémica e institucionalista, ECSIM considera algunos escenarios para el desarrollo regional y mediante un modelo de simulación dinámica, calcula metas de largo plazo para la región, teniendo en cuenta la experiencia de algunos países desarrollados.

El propósito fundamental que guía el trabajo de ECSIM es ofrecer mecanismos e instrumentos que fortalezcan la capacidad estratégica para la transformación social en el largo plazo. Para lograr esta transformación se requiere la efectiva integración de los individuos a la generación de bienestar en la sociedad, utilizando los vehículos sociales más expeditos para hacerlo, como son la empresa y las instituciones.

El trabajo de ECSIM pone de relieve el papel que el fortalecimiento de las cadenas productivas tiene en la integración de los individuos a la generación de bienestar, en la medida que se erigen como espacios para el aprendizaje social y la innovación. La transformación de las capacidades sociales y la generación de bienestar, que es el producto de un proceso de aprendizaje social, permite la elaboración de nuevos productos y servicios de mayor valor agregado, con mayor componente tecnológico, basados en capital humano y que son propios de sociedades con niveles de ingreso per capita superiores.

ECSIM señala que la única manera de lograr tasas de crecimiento sostenibles altas es mediante aumentos de la productividad basados en la innovación. De esta manera, propone una agenda de innovación científica y tecnológica para Antioquia con base

.....  
<sup>27</sup> Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. (2004). Fundación ECSIM. Colombia 9000.3 Construcción de lo posible y "Escenarios de ciudad 2020: una aplicación de economía sistémica fundamentada en modelos de simulación" "Escenarios de departamento: una aplicación de economía sistémica fundamentada en modelos de simulación".

en estudios de tendencias en los países desarrollados y en indagaciones sobre las capacidades nacionales y regionales en esta materia.

La propuesta de ECSIM es el resultado de un trabajo técnico riguroso. Sin embargo, consideramos que para lograr estos acuerdos y estos procesos de largo alcance debe insistirse en la construcción de estas propuestas con los actores representativos del desarrollo en la región. La experiencia de los trabajos técnicos desarrollados por la Mesa de Planificación Regional Bogota Cundinamarca, señalan la pertinencia de conjugar ejercicios cuidadosos de comparativos internacionales, modelación territorial y análisis de escenarios, con una activa participación de múltiples actores regionales.

### 3.1 El enfoque del desarrollo endógeno

El desarrollo endógeno, definido como la capacidad de un territorio para transformar el sistema socioeconómico y su habilidad para reaccionar a los desafíos externos (Garofolli, 1995), pone todo el acento en la capacidad de los agentes locales para movilizar los recursos disponibles en el territorio y generar riqueza y empleo de buena calidad, en el contexto de regiones integradas al resto del país y al mundo. Esto plantea la necesidad de articular acciones con otras regiones y ciudades, de coordinar y articular las políticas con las del gobierno nacional y de establecer y fortalecer las relaciones con el resto del continente y el mundo.

El desarrollo es fundamentalmente endógeno. El desarrollo económico se inicia de manera endógena porque los flujos económicos que se intercambian se producen a nivel local y se consolidan a nivel supra regional o internacional al insertarse el territorio en las redes de flujos de la economía mundial<sup>28</sup>.

El Plan Estratégico de Antioquia – PLANEA, apuesta por un modelo de desarrollo endógeno, cuyos ejes son, por un lado, la base de los recursos disponibles en el territorio, sobre todo la base de recursos naturales y, por otro lado, las redes sociales e institucionales en las cuales están inmersos los individuos que son la instancia máxima del desarrollo.

El enfoque y las propuestas del PLANEA han servido de marco para los dos últimos planes de desarrollo de Antioquia. En relación con el desarrollo regional, se destacan dos líneas de acción: en primer lugar, la búsqueda de la integración y la articulación territorial (línea 1 del actual plan de desarrollo del departamento), que propende no sólo por un desarrollo más equitativo, sino que apunta a la búsqueda de la competitividad territorial. En segundo lugar, la estrategia de revitalización de la economía antioqueña (línea 3) asume la responsabilidad de pensar el futuro del departamento en función de la búsqueda de un desarrollo endógeno local.

<sup>28</sup> PASCUAL, J.M. *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática. Los planes estratégicos de segunda generación*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2007.

La concepción que se tiene del desarrollo económico local en los dos últimos planes departamentales y que sería el núcleo de sus políticas, estrategias y acciones, fue desarrollada por el PLANEA. Son evidentes los avances que ha permitido esta concepción del desarrollo regional que supera aquella que imperaba en el pasado y que se caracterizaba por un marcado énfasis sectorial.

Sin embargo, una aproximación reciente del CIE de la Universidad de Antioquia al debate sobre el “desarrollo endógeno” regional, señala una limitación relevante que tendría el enfoque del PLANEA para los propósitos de la integración de los sistemas productivos regionales<sup>29</sup>.

Esta limitación provendría de considerar la economía del departamento como un conjunto conformado por distintas regiones, organizadas en sistemas de producción locales, pero consideradas en forma independiente de la organización socioeconómica local o subregional, con lo cual el desarrollo local y el territorio quedarían confinados al ámbito del municipio como sujeto de la descentralización. Una visión más amplia, según las consideraciones del CIE de la Universidad de Antioquia, debería reconocer la economía de cada región del departamento como constituida por uno o varios sistemas productivos con características propias desde el punto de vista de su organización y utilización de los recursos.

La visión propuesta permitiría, por lo tanto, distinguir la especificidad de los emprendimientos locales en cuanto a la combinación de recursos genéricos –capital, trabajo y recursos naturales–, así como las instituciones y acuerdos que le son propios y que facilitan la Asociatividad municipal y empresarial, la cooperación público–privada y la necesaria conexión entre políticas nacionales, departamentales y locales.

### 3.2 El enfoque de las “redes de ciudades” o “sistemas urbanos integrados”

El enfoque regional tradicional hace énfasis en los desequilibrios al interior de las naciones y en la forma como los gobiernos nacionales pueden intervenir para subsanarlos. De acuerdo con esta forma de ver las relaciones al interior del territorio, los desequilibrios son el resultado principal de las diferencias en productividad y crecimiento entre los centros urbanos industriales y comerciales y las zonas rurales. Las diferencias en la productividad y en las tasas de crecimiento se expresan en los mayores niveles de ingreso y de vida de los habitantes de las zonas urbanas y el retroceso relativo de estos indicadores en las zonas rurales. El desarrollo desigual es el referente conceptual para explicar esta situación desde las fuentes de la teoría del desarrollo económico<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> CIE, Universidad de Antioquia. *El entorno de las Políticas Nacionales, Experiencias de Desarrollo Local y Aproximación a los Sistemas Productivos Locales: Elementos Conceptuales y Evidencia Empírica*, 2005.

<sup>30</sup> POLESE, MARIO *Economía Urbana y Regional*. Costa Rica: Cartago, 1998.

Al lado de la explicación de los desequilibrios regionales, se encuentra también la descripción de la forma como se relacionan los grandes centros urbanos y el resto del territorio. En el modelo de industrialización tradicional, la integración del territorio se concibe principalmente a partir de relaciones subordinadas de las zonas rurales a los grandes centros urbanos. Los modelos derivados de la teoría del “lugar central” (Christaller, Lösch, Beckman), sustentaron los argumentos más frecuentes para explicar los patrones de crecimiento de las ciudades principales y su articulación territorial, con base en tres planteamientos básicos: a) La estructura del sistema de ciudades obedece a un patrón jerárquico en el que la ciudad central domina al resto de ciudades de su entorno; b) El espacio urbano delimita el tamaño relativo del mercado y sus características funcionales actúan como barrera a la entrada de actividades económicas más complejas; y c) las empresas buscan maximizar el tamaño del mercado compitiendo por capturar aquel de mayor tamaño, y donde los costes de transporte y el tamaño de planta son la restricción fundamental que determinan la localización geográfica de sus actividades<sup>31</sup>. En general, se plantea la existencia de relaciones caracterizadas por el desequilibrio y la subordinación en los campos de la economía, la política y la cultura.

Estos patrones del “lugar central” parecen ahora una tendencia del pasado. De acuerdo con un trabajo de J. Borja, en la actualidad se presenta una tendencia creciente a la conformación de regiones, a través de alianzas en un ámbito más amplio (conglomerados urbano-regionales), para el desarrollo del potencial económico que la agrupación produce en el ámbito regional y la consolidación de políticas públicas integradas en diferentes ámbitos de cohesión social y desarrollo sostenible. Las aglomeraciones en regiones urbanas, de la Europa de comienzos del presente siglo, se caracterizan por contar con un centro importante, sobre el cual se articula una red de centros medianos y pequeños en un territorio expandido, lo cual hace posible que los nuevos territorios se posesionen como actores en la vida política, económica y cultural nacional e internacionalmente. De esta manera, los centros urbanos de menor tamaño obtienen visibilidad y una mayor oportunidad para hacerse escuchar en los niveles superiores donde se toman decisiones que los afectan, tales como la inversión en grandes infraestructuras o el apoyo a actividades económicas, entre otros<sup>32</sup>.

En un trabajo reciente, Bravo (2007) sintetiza de la siguiente manera el papel de las redes territoriales en el contexto de la economía infoglobal<sup>33</sup>:

---

<sup>31</sup> BOIX (2003).

<sup>32</sup> BORJA, J. *Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas del mundo*. Trabajo realizado para la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca. Septiembre de 2002.

<sup>33</sup> Con base en el trabajo de BOIX, op cit.

“La globalización de la economía tiene su soporte en sistemas locales de organización de la producción que afectan fundamentalmente, pero no exclusivamente, a las ciudades importantes desde el punto de vista económico y demográfico. Éstas actúan como nodos de sistemas regionales que involucran centros urbanos de diversos tamaños pero con funciones complementarias en la estructuración de la economía de un territorio.

Es decir, las relaciones entre centros urbanos son las que ordenan la economía de flujos a nivel mundial, nacional y regional. Esto significa que las regiones y los estados que tienen ciudades integradas a corrientes económicas bien estructuradas, tienen mayores posibilidades de prosperar, en tanto que los que tienen centros urbanos disgregados inconexos o con débiles relaciones económicas entre ellos, son territorios irrelevantes y poco viables en el marco de los flujos económicos nacionales e internacionales.

En este marco, se han empezado a considerar las llamadas economías de red, que dan lugar a economías externas tanto para la empresa y la industria como para las unidades urbanas mismas, que surgen como consecuencia de la interacción entre centros urbanos localizados en el mismo espacio económico, el cual no coincide necesariamente con el espacio geográfico y por lo tanto no requiere para su conformación de la contigüidad territorial”<sup>34</sup>.

Estos enfoques más comprensivos, que consultan las tendencias de la economía global y sus impactos territoriales, han estado presentes en el debate sobre las políticas de gestión integrada del desarrollo de Antioquia en los últimos años.

El PLANEA, por ejemplo, apuesta por la estructuración de un sistema urbano equilibrado y en red que propicie la integración de los mercados regionales y de estos con el mercado nacional e internacional. Desde el punto de vista de las variables estructurantes del territorio, se propone la configuración de un sistema balanceado de centros urbanos en red, que sirva de soporte al “desarrollo regional y local fundamentado en la explotación sostenible del diverso y rico potencial natural y cultural del territorio antioqueño”<sup>35</sup>. De acuerdo con esta aproximación, el sistema balanceado de centros urbanos permitiría corregir los desequilibrios que caracterizan el desarrollo económico social y territorial de Antioquia y revertir la tendencia a la movilidad de la población hacia al área metropolitana del Valle de Aburrá.

De igual manera, las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial consensuadas en el marco del Área metropolitana del Valle de Aburrá, apunta en la dirección de una “región de ciudades” que concibe más allá de la conurbación metropolitana:

“El Valle de Aburrá está en medio de nueve regiones antioqueñas y de otros departamentos con inmensos potenciales y profundas interdependencias con Medellín, que presentan serios niveles de inequidad, violencia y atraso en su desarrollo humano...”

.....  
<sup>34</sup> BRAVO, M.V. *Las apuestas en materia de desarrollo económico y competitividad como marco para el desarrollo territorial de Antioquia*. Informe de Consultoría para la Comisión Tripartita. Octubre de 2007.

<sup>35</sup> PLANEA (2006).

“Lo que ocurre afuera del Valle de Aburrá impacta sobre lo que hay adentro del él y viceversa. El valle depende críticamente de la oferta ambiental, servicios y recursos de la región y esta a su vez depende en diversos aspectos de la gran ciudad. Reconocer este fenómeno, asumir la problemática que representa hoy cada municipio con su autonomía es un reto crucial para asegurar equidad, calidad de vida, desarrollo, sostenibilidad, seguridad y paz, en un entorno de solidaridad regional y renovada gobernabilidad”<sup>36</sup>

El modelo de ocupación del territorio de Antioquia propuesto por el PLANEA y las orientaciones contempladas en las directrices metropolitanas de ordenamiento territorial, se han convertido en referencia específica para los Lineamientos de Ordenamiento Territorial de Antioquia (LOTA 2020) que introduce el concepto de “red regional de ciudades” en el desarrollo de sus trabajos técnicos. Este es un proceso actualmente en construcción que ha contado con la cooperación chilena, en el marco de la Comisión Tripartita – acuerdo de voluntades del municipio de Medellín, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y El departamento de Antioquia –, que opera desde mayo de 2004.

### 3.3 El enfoque de los Sistemas Productivos Territoriales

Para destacar el papel de las regiones en la promoción del desarrollo, Cristian Von Haldenwang, en el documento ya mencionado de la CEPAL, se refiere a los nuevos contextos de la política regional de desarrollo y concibe el papel de las regiones como espacios de relaciones para “la construcción de ventajas competitivas territoriales, mediante el aprovechamiento más eficiente de los recursos endógenos y la creación de entornos locales innovadores, contando para ello con la cooperación estratégica de los actores públicos y privados territoriales”<sup>37</sup>.

Para delimitar los espacios regionales que permitan la gestión integral de la competitividad, el mismo autor señala que la región se entiende como “una estructura espacial caracterizada por encadenamientos productivos identificados y marco de referencia de la política territorial de desarrollo”.

Los estudios adelantados por el Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia<sup>38</sup>, para apoyar a la Gobernación de Antioquia en la formulación de una política de desarrollo territorial, han puesto de presente la conveniencia de introducir el concepto de los Sistemas Productivos Territoriales como los espacios idóneos para la gestión territorial de la productividad y la competitividad.

<sup>36</sup> Acuerdo Metropolitano Núm. 15 de septiembre de 2006, Pág. 16.

<sup>37</sup> VON HALDENWAN, C. *Nuevos conceptos de la Política Regional de Desarrollo*, documento CEPAL, 2000.

<sup>38</sup> CIE. (2005). Universidad de Antioquia, El entorno de las Políticas Nacionales, Experiencias de Desarrollo Local y *Aproximación a los Sistemas Productivos Locales: Elementos Conceptuales y Evidencia Empírica*.

Esta aproximación, que concibe la región como la estructura espacial propicia para la existencia de un sistema productivo territorial, facilita la promoción y la adopción de políticas de fomento de la competitividad y el desarrollo territorial en Antioquia, mucho más que aquellos enfoques que tienden a confinar las políticas de desarrollo económico local al ámbito estrictamente municipal.

La categoría de Sistema Productivo Territorial (SPT) es coherente con el enfoque del desarrollo económico como un proceso “desde abajo” asociado con la organización socioeconómica y territorial, lo que implica necesariamente la adopción de nuevas categorías y metodologías e instrumentos analíticos. Este puede definirse como una organización socioeconómica en un área geográfica específica con el fin de producir bienes y servicios de forma más eficiente, aprovechando las economías externas y los recursos propios, existentes y potenciales, genéricos, específicos o propios del territorio.

Algunas de las ventajas que posee el SPT son las siguientes<sup>39</sup>:

- Concibe al territorio como una organización socioeconómica donde se generan además externalidades.
- Da cuenta de la especialización productiva y de las cadenas de valor que se crean alrededor de productos particulares en áreas geográficas específicas.
- Permite la identificación de los recursos de distinto tipo: genéricos (capital, trabajo, recursos naturales, conocimientos codificados) y específicos e inmateriales (procedimientos tecnológicos específicos, conocimientos tácitos, capacidades empresariales )
- Permite identificar los procesos de aprendizaje y conocimiento colectivo en función de mejoramientos productivos que pueden ser de distinto tipo: interactivo, organizacional, institucional, acumulativo( learning by learning)
- Concibe el desarrollo y la utilización de recursos como un resultado colectivo y no de decisiones de individuos con intereses exclusivamente particulares.
- Otorga a la organización de la producción, mediante redes empresariales e institucionales, un papel fundamental para el crecimiento de la productividad y la competitividad.

Al igual que sucede con los encadenamientos y los clusters productivos, con la excepción de Medellín y el Valle de Aburrá, en la mayor parte del territorio del departa-

.....  
<sup>39</sup> CIE, Universidad de Antioquia, op. cit.

mento no se dispone de aproximaciones interpretativas de la manera como operaran estas estructuras con los elementos y el alcance propuesto en la definición de Sistemas Productivos Territoriales.

En la mayor parte del territorio antioqueño no se cuenta con la información básica para interpretar las estructuras socio – productivas que permitan identificar sus rasgos característicos, sus interrelaciones, sus carencias y sus potencialidades. Este es un trabajo que debe abordarse con urgencia.

## 4. Las fortalezas construidas en la perspectiva de la gobernanza y la cohesión territorial

Desde mediados de los años ochenta, la región antioqueña está inmersa en un proceso de búsqueda de nuevas alternativas productivas e institucionales para hacerle frente al agotamiento del modelo tradicional de desarrollo. Utilizando la planeación como eje de un proceso conducente al cambio estructural, se han tejido un conjunto amplio de propuestas de desarrollo para lograr un territorio competitivo y más incluyente, como sustento para un mejor nivel de vida de la población.

En el marco de la constitución política de 1991 y de las reformas para la apertura y modernización de la economía, la región antioqueña ha dado pasos importantes para la estructuración de un modelo de gestión territorial del desarrollo, tomando como eje de trabajo las políticas nacionales en materia de competitividad y creando en el departamento los espacios de concertación y los procesos de planeación estratégica para la gestión territorial de la competitividad sistémica.

### 4.1 Bases para el Plan de Desarrollo de Antioquia –1982–

Este es un estudio que fue contratado por la Cámara de Comercio de Medellín y la Gobernación de Antioquia, con el propósito de identificar y proponer las líneas estratégicas para un Plan de Desarrollo de Antioquia. El enfoque adoptado fue el de la industria como sector líder. Este enfoque le concede gran importancia a los polos de desarrollo como estrategia de desarrollo regional y al mercado interno de bienes manufacturados<sup>40</sup>.

La articulación de las zonas del Trópico antioqueño a la actividad social y productiva de la Zona Andina, mediante el desarrollo de la infraestructura vial y su incorporación a la producción de alimentos y materias primas, es una de sus estrategias. La otra

.....

<sup>40</sup> Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. (2003). *Planeación y Desempeño Económico en Antioquia: Una Evaluación*.

es la profundización de la industrialización mediante la sustitución de importaciones de bienes de capital y la industrialización de los recursos naturales. Por último está la propuesta de un polo de desarrollo en Urabá.

Estas estrategias son recogidas por el plan de desarrollo de Antioquia 1983–1990, que enfatiza en la necesidad de avanzar en la reindustrialización de Antioquia, dado su papel como motor del crecimiento.

En la elaboración del Plan de Desarrollo de Antioquia 1983–1990 se evidenció una gran participación del sector privado, las universidades, los trabajadores y otros actores importantes del desarrollo regional.

Las estrategias de este plan fueron recogidas a nivel metropolitano e incorporadas en el plan metropolitano “Para la Consolidación de la Metrópoli”, que tuvo vigencia por más de quince años. Este plan no sólo hace énfasis en la reindustrialización de Medellín y el Valle de Aburrá, sino que de alguna manera pone de presente la importancia de articular el Valle de Aburrá con las subregiones del Trópico para mejorar el abastecimiento de alimentos y materias primas.

De cualquier manera, es evidente en estos planes que las regiones no contaron ni con los recursos, ni con los instrumentos para la gestión de sus planes, y que dependieron de los recursos y las políticas nacionales.

#### **4.2 Proyecto Prospectivo Antioquia Siglo XXI (1988 – 1990)**

Puesto en marcha desde finales de los ochenta por iniciativa de la Fundación para el Desarrollo de Antioquia – PROANTIOQUIA –, la Cámara de Comercio de Medellín, el Departamento de Antioquia y el sector académico de la región, este proyecto llamó la atención sobre la necesidad de una nueva concepción del desarrollo regional más acorde con los cambios del entorno internacional.

Con el propósito de avanzar en la estructuración de un modelo prospectivo para Colombia, Colciencias ofreció a PROANTIOQUIA apoyo económico y científico para hacer un estudio de Antioquia, con énfasis en los aspectos sociológico, cultural, científico – tecnológico, ambiental, educativo, económico y político.

Con la ayuda de modelos para la proyección de escenarios tendenciales y consultas de opinión sobre el futuro deseable y posible, además de estudios de impacto producidos por los proyectos y condiciones en curso, se procedieron a señalar los futuros alternativos deseables para Antioquia y los proyectos específicos, que posteriormente se pusieron a discusión por parte de expertos y público en general.

Un poco más de treinta entidades, nacionales e internacionales, apoyaron este proceso, que puso énfasis en la calidad de la educación, en un desarrollo más equilibrado del departamento, con un gran polo de desarrollo en Urabá, el rescate de algunos valores tradicionales, el ajuste institucional frente a la descentralización, el fortalecimiento de la justicia, el desarrollo de la capacidad en ciencia y tecnología y la profundización del desarrollo industrial mediante la diversificación de sus exportaciones y el desarrollo de la industria de bienes de capital.

En lo relacionado con las imágenes de la situación presentes en Antioquia y las posibilidades hacia el futuro, realizadas con base en un sondeo de opinión pública, fundamentalmente en el Valle de Aburrá, resalta que la prioridad en las relaciones con el mundo hacia el 2000 eran, en primer lugar, con el Japón, después con Latinoamérica y en tercer lugar con los Estados Unidos. En cuanto a los Vínculos de Antioquia con Colombia se destacan las preferencias con la Costa Atlántica y luego con Chocó, Valle del Cauca, el Viejo Caldas y el centro del país.

Por su impacto esperado se escogieron para el análisis de su papel en el desarrollo de Antioquia los siguientes proyectos: central Hidroeléctrica Porce II, Carretera al Mar, Troncal del Café, Troncal de la Paz, Variante de Porce, Puerto de Urabá, Tren Metropolitano y Zona Franca de Rionegro.

Visión Antioquia Siglo XXI es un espacio de reflexión en un momento de cambios profundos en el modelo de desarrollo del país, especialmente con la apertura y la descentralización. En general, se puede decir que propone trabajar en las áreas principales de la competitividad, sin que introduzca este concepto, llamando la atención en la necesidad de exportar, de mejorar la calidad de la educación, de innovar y de hacer un uso sostenible de los recursos naturales.

#### 4.3 Informe Monitor: La Ventaja Competitiva de Medellín –1995–

Este estudio fue contratado por las Cámaras de Comercio de cinco ciudades colombianas: Cali, Cartagena, Bucaramanga, Barranquilla y Medellín, con el apoyo de los gobiernos locales y regionales, el sector empresarial y los gremios. Con la elaboración de este trabajo se reconoce el papel de las regiones en el desarrollo de la competitividad, en especial de las plataformas competitivas de las ciudades<sup>41</sup>.

Un aspecto que debe resaltarse de este estudio es el enfoque de la competitividad en términos culturales (modelos mentales), sin dejar de lado otros aspectos como la tasa de cambio, las infraestructuras, para no mencionar sino algunos factores relevantes.

.....  
<sup>41</sup> Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. (2006). *Clusters: Una Estrategia para Crear Ventaja competitiva*.

El ambiente competitivo en 1994 presentaba a Medellín con factores básicos favorables, especialmente en lo relacionado con la disponibilidad de tierras fértiles en su entorno, con un buen clima, mano de obra abundante, gran ética del trabajo y una localización privilegiada. Al mismo tiempo, la disponibilidad de factores avanzados se identificaba favorable en lo que se refiere a los servicios públicos, educación superior y recursos humanos comparados con las otras ciudades consideradas en el estudio.

Por otra parte, se registraban deficiencias asociadas al ambiente competitivo, como la ausencia de estrategias de atención al cliente, la insuficiente competencia y el mercado poco sofisticado. En cuanto a los clusters, éstos resultaban más robustos que en las otras ciudades, pero se percibían incompletos, en particular en lo que hacía referencia a la existencia de proveedores nacionales que pudieran facilitar la introducción de nuevas tecnologías.

En el estudio se señala la necesidad que tenía Medellín de mejorar el acceso a la tecnología, de contar con recursos humanos especializados, de disponer de nuevas estrategias competitivas y de mejorar las comunicaciones con el resto del país y el mundo.

Entre las recomendaciones del estudio estaba desarrollar una infraestructura de clase mundial para intercambio electrónico de datos, conectar la Ciudad a las redes internacionales, operar el turismo rural de Antioquia desde Medellín, gerenciar el recurso humano de la región, repensar la actividad gremial alrededor de los clusters, fortalecer los clusters regionales y desarrollar una gran estrategia de innovación y desarrollo tecnológico.

#### 4.4 Consejo Departamental de Competitividad – Visión Antioquia 2020 (1996)

La creación del Consejo Departamental de Competitividad marca un hito en la gestión del desarrollo territorial en Antioquia, puesto que a partir del trabajo de este Comité, orientado a poner en marcha las propuestas del Estudio Monitor para Colombia y Antioquia, se formuló la visión de la región, como la “Mejor Esquina de América Latina”.

La “Visión de Antioquia” se sustenta en una nueva mirada de la integración de la región a su interior, con el resto de país y el mundo, en especial con América Latina y el Caribe. El enfoque tradicional de la integración de Antioquia hacía énfasis en las difíciles condiciones para su comunicación interna y con el resto del país y el mundo, dadas su topografía y la distancia a los puertos. Esta mirada pesimista del futuro económico de Antioquia, pero muy especialmente de Medellín y el Valle de Aburrá, hizo pensar dos cosas: por un lado, que con la apertura de la economía la desindustrialización se aceleraría como resultado de procesos de relocalización inevitables y, por el otro lado, se asistiría a un proceso de desarticulación del departamento, en la medida que algunas subregiones se integrarían mejor con otras partes del país, como es el caso del Magda-

lena Medio antioqueño con el Magdalena Medio nacional, Urabá con Córdoba y la Costa Atlántica y el Suroeste con el eje cafetero nacional. En el centro quedaría Medellín, desarticulado de su región y del resto del mundo.

Como antecedente de esta visión, frente a este escenario pesimista se antepuso la imagen de un departamento bien localizado en el escenario nacional e internacional, dada la facilidad para la comunicación interoceánica, la cercanía con Centroamérica y con Venezuela y Ecuador. De esta manera, en 1994 se estructuró una propuesta de Antioquia para mejorar la integración y optimizar el plan vial de la apertura, lo que dio origen al concepto de la “Mejor Esquina de América” y posteriormente a la “Visión de Antioquia”:

“En el 2020 Antioquia será la mejor esquina de América:

Justa, Pacífica, Educada, Pujante y en armonía con la naturaleza”.

El enfoque de integración señalado anteriormente, hacía todo el énfasis en la conexión vial, mas no en la integración social, política y económica de la región a su interior y con el resto del país y el mundo. Para superar este enfoque restrictivo, de manera paralela se propuso el enfoque de planeación y gestión por ejes de desarrollo. Con este enfoque se pretendía definir las prioridades en la dotación de infraestructuras básicas, el establecimiento de una red de centros urbanos, la articulación de las actividades económicas a lo largo de los ejes y la mejor conexión con el resto del país y el mundo. Este fue el enfoque adoptado para la construcción de la Visión de Antioquia.

La desaparición del Consejo Departamental de Competitividad, bajo el supuesto de que ya había cumplido con su función de construir una visión para la región, constituyó un vacío importante para la concertación público – privada alrededor de las estrategias de desarrollo e integración regional. La reactivación de este organismo bajo el nombre de Comisión Regional de Competitividad en el año 2006, con la participación de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, Proantioquia y la Comisión Tripartita, augura la posibilidad de contar con un escenario para la priorización y seguimiento de los proyectos económicos regionales.

#### **4.5 El Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana (1995 – 1998)**

Una nueva mirada de Antioquia a su interior y en relación con el resto del país y el mundo, que se expresa en la Visión de Antioquia, también tuvo una respuesta por parte de Medellín y el Área Metropolitana. En efecto, se inició un proceso de planeación estratégica, procurando aprovechar las oportunidades de un desarrollo competitivo de la ciudad y la región como centro de la Mejor Esquina de América.

El Plan Estratégico de Medellín y el Valle de Aburrá considera que la gestión de la competitividad del Área Metropolitana debe integrar las regiones circundantes, de tal manera que se facilite el manejo integral de aspectos claves de la productividad del territorio, como lo son las infraestructuras de todo orden, la gestión de los recursos naturales, los clusters y las cadenas productivas, la internacionalización y la formación del recurso humano, principalmente.

La propuesta de los ejes de desarrollo de Antioquia fue incorporada en las estrategias y los proyectos del Plan Estratégico de Medellín y el Valle de Aburrá, concibiendo la región como un territorio que se proyecta como el centro de la “Mejor Esquina de América” y de la región central de Antioquia. De esta manera, la propuesta de ejes de desarrollo facilita el diseño de alternativas para una mejor articulación de Medellín con el resto de Antioquia, definiéndose como un gran centro logístico y de servicios modernos en América Latina, apoyando las cadenas productivas y los clusters territoriales y facilitando también las conexiones con el resto del mundo. Al mismo tiempo, a partir de este enfoque se concibió el departamento de Antioquia y los departamentos vecinos (Córdoba y Chocó, principalmente) como espacios para construir parte importante de la plataforma competitiva de Medellín y el Valle de Aburrá.

La elaboración del Plan Estratégico de Medellín fue un proceso participativo en el que intervinieron más de 30 entidades, representadas en el Consejo Rector, y en el que se contó con un selecto grupo de técnicos de la ciudad y la región, además de la asesoría internacional.

La opción de desarrollo que se adoptó, en el marco de los ejes de desarrollo departamental y nacional y de la descentralización, fue la renovación urbana y la expansión sobre los grandes ejes geoeconómicos nacionales y mundiales. Esta opción, junto con los criterios de actuación aprobados para lograr una ciudad y una región competitiva, con equidad y sostenibilidad ambiental, determinó la identificación y selección de los proyectos estratégicos a desarrollar.

En un momento de grandes transformaciones en las condiciones económicas e institucionales a nivel nacional e internacional, la viabilidad de la propuesta de ciudad y de región entró a depender de manera sustancial de la suerte del proceso de descentralización en Colombia. Es por ello que en torno a esta variable se consideraron tres escenarios de integración: el primero parte de considerar que continúa estancada la descentralización, situación que no favorece la ejecución de los proyectos del plan puesto que las regiones y localidades no pueden disponer de los recursos para la inversión. El segundo escenario considera una posible desarticulación del departamento, sobre todo de las subregiones del Urabá y el Magdalena Medio. Esta desmembración del departamento haría difícil el desarrollo de los proyectos sobre los ejes y encerraría aún más a Medellín. Por último, el progreso de la descentralización y la aclimatación de la paz per-

mitiría contar con regiones y localidades más fuertes en lo económico y con capacidad para conducir procesos de cooperación público – privada e interinstitucional, facilitando la ejecución de los proyectos del Plan.

En una publicación patrocinada por el Ayuntamiento de Barcelona (2000), se identificó el proceso de selección de escenarios del Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana como una buena práctica a nivel internacional, en el contexto de los planes estratégicos de ciudades de Iberoamérica. No obstante, el Plan Estratégico de Medellín no contó, por motivos políticos, con el apoyo del nuevo gobierno municipal, que le quitó el respaldo político y económico que necesitaba.

#### 4.6 El Plan Estratégico de Antioquia – PLANEA (1998 – hasta el presente)

El Plan Estratégico de Antioquia se concibió desde un comienzo como un proceso orientado a la realización de la visión de la región, consensuada en el marco del Consejo Departamental de Competitividad, articulando el trabajo previo que se venía haciendo a partir de los planes y espacios de concertación interinstitucional creados para tal propósito. En este sentido se propuso un modelo de desarrollo para Antioquia en el marco de los siguientes objetivos fundamentales:

- “Superar la inequidad social. Como camino más expedito para lograr el acceso a oportunidades por parte de toda la población.
- Crecimiento económico sostenido, equitativo y sostenible ambientalmente, en el contexto de los procesos de globalización y descentralización (...). De tal manera que se puedan generar empleos estables y alcanzar un mayor equilibrio social y territorial.
- Desarrollo sostenible. (...) en la medida en que su riqueza (del territorio) se constituye en un elemento estratégico que aporta calidad de vida, poder de negociación y se convierte en un referente de identidad.
- Ocupación territorial equitativa, integrada y en armonía con la naturaleza.” En particular, el modelo de ocupación del territorio propuesto por el PLANEA parte de la definición de unos objetivos estratégicos orientados a lograr:
- La articulación e integración del territorio, con el propósito de superar su desarticulación interna y modificar el actual patrón de aislamiento físico espacial de Antioquia caracterizado por la débil vinculación a los mercados nacionales y externos.
- Desarrollo competitivo con equidad territorial, a partir de la integración de amplias zonas del territorio a las corrientes del desarrollo departamental y na-

cional, mediante un sistema urbano equilibrado y en red que propicie la integración de los mercados regionales y de estos con el mercado nacional e internacional.

- Uso y ocupación racional y sostenible del territorio, con el objeto de aprovechar mejor la riqueza de recursos naturales dispersas en todo el territorio departamental y obtener su vinculación a procesos productivos dinámicos.

El PLANEA adoptó el enfoque del desarrollo regional y local para abordar la gestión económica del territorio, con el fin de aprovechar “La diversidad y riqueza natural y cultural de todas las localidades y subregiones del departamento, que generan oportunidades aprovechables según las características de sus territorios y la idiosincrasia de sus habitantes”<sup>42</sup>; lo cual implica, a su juicio, un cambio en “el modelo de desarrollo actual, centralizado y concentrado, que aún no ha irradiado los beneficios y oportunidades del desarrollo por fuera del Valle de Aburrá”<sup>43</sup>.

La gran estrategia para poner a andar la propuesta de desarrollo formulada es el emprendimiento, entendido como “la competencia que tienen las personas y grupos para concebir, gestar y materializar iniciativas plausibles y eficaces, en particular las que contienen conceptos innovadores, dirigidas a generar riqueza”<sup>44</sup>. El apoyo integral a los emprendimientos requiere el acercamiento eficiente y pertinente de los sistemas de apoyo empresarial, la concreción de los proyectos estratégicos y el desarrollo de las áreas para generar competencias (educación, salud, ciencia y tecnología, institucionalidad pública y privada) y condiciones (el agua y la dotación del territorio).

PLANEA le asigna un rol al Valle de Aburrá en el desarrollo de las demás subregiones del departamento que, a juicio del organismo, “puede concretarse de diversas maneras: con la participación en el proceso de planeación estratégica departamental; la acogida a sus orientaciones y referentes; la interacción con las subregiones en el plano de la educación superior, la ciencia y la tecnología, la investigación y el desarrollo; el aporte de experiencias y buenas prácticas, tales como la empresarial; la prestación de servicios públicos con tarifas equitativas; las prácticas de comercio justo; y la inversión de capital en proyectos locales”<sup>45</sup>.

En este proceso, según la interpretación del PLANEA, Medellín y el Valle de Aburrá tendrían una responsabilidad histórica, pero al mismo tiempo podrían beneficiarse a futuro de una estrategia de desarrollo desconcentrado:

.....  
<sup>42</sup> PLANEA, *El Desarrollo Local y Regional para Antioquia*. Propuesta estratégica. 2006.

<sup>43</sup> PLANEA. Op.cit.

<sup>44</sup> PLANEA. Op. cit

<sup>45</sup> PLANEA. Op. Cit.

- La responsabilidad radicaría en que Medellín y algunos municipios de su entorno han construido su desarrollo, en muy buena medida, a partir del capital acumulado por la explotación minera y el cultivo del café que se dieron en las subregiones y del capital humano que desde las poblaciones emigró a la región central aportando talento y trabajo para la construcción de su riqueza.
- Los beneficios se derivarían del hecho de que el mejoramiento de la calidad de vida y la ampliación de oportunidades en las subregiones del departamento conduciría al arraigo de las poblaciones en su lugar de origen disminuyendo así las migraciones hacia la región central, con la consecuente demanda de empleo, servicios públicos, educación y salud y a la ampliación de mercados subregionales<sup>46</sup>.

Para mejorar la conectividad, que es una condición para la integración interna y externa, se proponen proyectos de infraestructura y equipamientos que permitan la inserción nacional e internacional, así como los servicios urbanos que facilitan los procesos económicos y sociales. Aquí se destacan las infraestructuras de transporte y los sistemas urbanos. Como proyectos específicos, el PLANEA pone a consideración tres tipos de proyectos: en primer lugar, de conectividad entre los territorios (Eje de Integración Magdalena Medio– Nordeste – Bajo Cauca y Urabá y de conectividad intra e interregional); en segundo lugar, proyectos que vinculan a Antioquia al sistema de flujos nacional e internacional (Nodo de Transporte de Urabá y Recuperación de la Línea Férrea) y, en tercer lugar, la creación de centros urbanos que contribuyan con las facilidades para la actividad económica y la población (configuración de un Sistema balanceado de centros urbanos).

## 5. Los desafíos de Medellín y Antioquia en la perspectiva de la gobernanza democrática y la integración regional

En el marco del enfoque propuesto, se considera importante identificar los desafíos que afronta la puesta en marcha de una política de integración regional en Medellín y Antioquia en los próximos años, con el fin de orientar los lineamientos estratégicos que podrían derivarse de este ejercicio.

### 5.1 El proceso de construcción de la región debe apuntar al desarrollo humano sostenible

La visible necesidad de avanzar en una estrategia de integración regional, se asienta en la certeza de que la planeación del territorio requiere ciertamente de una

<sup>46</sup> Citado por Bravo, María Victoria (2007), con base en Gobernación de Antioquia: Presentación sobre la Región Central de Antioquia; y PLANEA Op. Cit.

aproximación integral. Pero mucho más que eso, requiere de una perspectiva que la organice y le dé sentido. Proponemos, en consecuencia, que el balance y la proyección de los esfuerzos de integración regional se realicen en términos de su aporte a las finalidades del desarrollo humano, tal como han sido definidas por el PNUD, vale decir, el desarrollo económico, la equidad, la sostenibilidad y la democracia.

Por lo tanto, es necesario que la estrategia de integración contemple la localización de las actividades económicas en el territorio, la infraestructura, la vivienda, los equipamientos comunitarios, la provisión de los servicios públicos, la movilidad, los recursos naturales y el medio ambiente, en la perspectiva de la región competitiva, sostenible y con calidad de vida que las instituciones de la región en su conjunto quieren construir<sup>47</sup>.

Como lo ha señalado un estudio de la CEPAL:

“...se entiende que lo que el ordenamiento territorial discute no es solamente ni simplemente si los usos del suelo concuerdan con sus potencialidades físicas, o si las regiones administrativas corresponden con las funcionales, sino cómo poner el conocimiento técnico y científico del territorio al servicio de una psicoterapia útil para poner en marcha fórmulas de convivencia, progreso y democracia duraderas y legítimas”<sup>48</sup>.

Esta es una dimensión – la del desarrollo humano sostenible – que podría garantizar una mayor articulación entre los diferentes propósitos que guían los Lineamientos de Ordenamiento Territorial de Antioquia, que no pueden agotarse simplemente en el modelo territorial que expresa las estrategias productivas, sino que debe considerar las múltiples estrategias que es posible construir en el territorio.

## 5.2 Acuerdos de largo plazo entre los sectores público y privado

Entre los aspectos que con alguna frecuencia se mencionan como obstáculos para la construcción de proyectos colectivos sostenibles en la región, ocupan un lugar preponderante factores culturales como el individualismo exagerado del antioqueño, la primacía de los intereses de grupo y la dificultad para concertar propósitos de interés común.

.....

<sup>47</sup> Este enfoque ha sido particularmente enfatizado en las teorías del desarrollo regional de los últimos años, como lo señala en sus comentarios y recomendaciones a los trabajos de la Mesa de Planificación Regional de Bogotá Cundinamarca un destacado profesor de la Universidad de California en Berkeley. Véase: CERVERO, R. Department of City and Regional Planning. College of Environmental Design. University of California, Berkeley. Recommendation on the Regional Planning and Development for Bogotá–Cundinamarca Based on Workshop Three. Prepared for United Nations Centre for Regional Development, Bogotá, Colombia. July 2002.

<sup>48</sup> CUERVO, LM. Pensar el territorio: los conceptos de ciudad global y región en sus orígenes y evolución. ILPES – CEPAL, Serie Gestión Pública, Santiago de Chile, noviembre de 2003.

Sin embargo, estas características no se han convertido en impedimentos para que en el pasado Medellín y el departamento de Antioquia hubieran liderado importantes dinámicas de desarrollo reconocidas y respetadas en otras regiones del país, como consecuencia de una identidad regional que continúa destacándose como un fuerte elemento de cohesión y potencial de construcción de capital social en el Valle de Aburrá y en el departamento.

La existencia de un sano regionalismo puede jugar un papel importante en el logro de acuerdos alrededor de las prioridades del desarrollo territorial, en medio del respeto a la diversidad y el debate en torno a las políticas públicas. Con mucha frecuencia, la identidad regional permite el fortalecimiento de estructuras informales de regulación local que facilitan la construcción de consensos y que se reflejan tanto en los “códigos” de los negocios como en las relaciones entre las instituciones<sup>49</sup>.

No obstante, de acuerdo con la percepción de actores representativos de la región, resulta prioritaria una actitud moderna del desarrollo – directamente relacionada con la gobernanza territorial – que haga énfasis en la convergencia de las instituciones, más allá de ciertos afanes de protagonismo, que siembran desconfianza entre las instituciones, y que con frecuencia resulta un fuerte obstáculo en las relaciones constructivas al interior de las instancias públicas y de éstas con los demás estamentos del sector privado y de la sociedad civil. De igual manera, se insiste en la necesidad de superar lo que algunos denominan los “liderazgos intermitentes” que atienden a coyunturas específicas, pero que se desvanecen rápidamente en detrimento de los procesos colectivos de largo plazo<sup>50</sup>.

En consecuencia, más que nuevas organizaciones para la gestión del desarrollo en Antioquia y en el departamento, lo que se requiere es identificar y cualificar la capacidad de los actores públicos, económicos y sociales, para establecer los mecanismos y las metodologías del trabajo en red de las instituciones y los agentes de la sociedad civil, sobre una base de cooperación que permita el debate amplio, pero al mismo tiempo evite las confrontaciones estériles, que se originan en prejuicios del pasado, cada vez menos fundados, y que exigen del esfuerzo del conocimiento y del proceso de la inteligencia colectiva para facilitar acuerdos duraderos.

Como un buen punto de partida para avanzar en la integración, con el objeto de mejorar el desempeño competitivo, Medellín, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Antioquia han puesto en marcha en las tres últimas décadas procesos que les han permitido construir una capacidad de pensamiento estratégico que, a nuestro juicio, debe ponerse al servicio de procesos de gestión estratégica y no sólo de ejercicios conceptuales de planeación, como ha sucedido hasta el presente.

---

<sup>49</sup> Scott, 1998.

<sup>50</sup> Entrevista con Jaime Eduardo Echeverri, Vicepresidente de Planeación y Desarrollo de la Cámara de Comercio de Medellín.

### 5.3 Ocupación legítima y productiva del territorio

Con frecuencia, tanto en los procesos regionales de planeación como en los procesos estratégicos territoriales del departamento, poco se consideran las relaciones de poder a los “actores ilegales”<sup>51</sup>. Esta omisión resulta aún más preocupante en un contexto en el que resulta visible la captura del Estado y de las instituciones locales por parte de estos actores en zonas clave del departamento.

Los “poderes de hecho” en las subregiones del departamento son una fuerte restricción a la integración regional. En estas circunstancias, es evidente que la estrategia conjunta de Medellín y Antioquia debe tener fuerte sustento en la presencia de las instituciones públicas con estrategias específicas de desarrollo y en la acción coercitiva de la fuerza pública, así como de las autoridades judiciales, frente a quienes insisten en la captación de las poblaciones y de sus autoridades a través de la violencia.

En el caso de Medellín y Antioquia, la apuesta por la gobernanza territorial, exige la concepción de un desarrollo regional desconcentrado, fundamentado en redes de actores e instituciones, bajo el criterio de **ocupación del territorio**, aspecto que adquiere especial relevancia en condiciones que hoy viven la región y la nación en su conjunto<sup>52</sup>. Desde esta perspectiva, la estrategia de integración regional tiene el imperativo ético de contribuir al restablecimiento de la gobernabilidad democrática del país y, por lo tanto, a la creación de condiciones propicias a una paz y una convivencia duraderas.

### 5.4 Acuerdos con el gobierno nacional para fortalecer desarrollo económico regional y local

Una etapa de afianzamiento de las políticas territoriales y profundización de la descentralización en Colombia exige la adopción de un contrato social entre la nación y las regiones para la concertación de un marco institucional y el diseño de instrumentos de actuación conjunta y delegada para la promoción del desarrollo económico regional y local, que sea compatible con el enfoque de la gobernanza territorial.

En esta dirección el mencionado estudio de la CEPAL ofrece interesantes recomendaciones:

.....

<sup>51</sup> Se refiere al narcotráfico, las guerrillas y los paramilitares, cuya compleja interacción es un elemento central en la explicación de las derivaciones del actual conflicto colombiano.

<sup>52</sup> Una visión regional desconcentrada, que permita el desarrollo multicéntrico del territorio, debe superar, por lo tanto, el concepto tradicional de “polos de desarrollo”, imperante en América Latina en la década de 1960, para concentrarse en una categoría más dinámica, la de “nodos de desarrollo” o “redes de ciudades”, que revela mejor las nuevas tendencias del desarrollo articulado de territorios e instituciones, y define por lo tanto, condiciones más propicias de interacción entre las subregiones de Antioquia con Medellín y el Área Metropolitana y de estas con la economía nacional y global.

“La cooperación intermunicipal y la colaboración entre municipios y departamento surge como un imperativo para aumentar las posibilidades de éxito en el manejo de asuntos relacionados con el equipamiento municipal, la prestación de servicios públicos domiciliarios y la conducción de iniciativas de desarrollo económico local. La intervención activa del gobierno nacional y del departamento es indispensable pues desde el municipio se tiende a operar aisladamente y, con menor probabilidad surgirán iniciativas que permitan romper con el fraccionamiento y la atomización. Departamento y Nación deberían asumir el liderazgo en la promoción de las más variadas y flexibles formas de cooperación supramunicipal, construyendo así una respuesta regional a las dificultades propias de la descentralización”.<sup>53</sup>

En este contexto, las políticas económicas para Medellín y Antioquia deberán orientarse a producir un mayor equilibrio en el ingreso per cápita entre la ciudad y los demás municipios del departamento, con un importante componente de inversión en educación, equipamientos colectivos e infraestructura<sup>54</sup> – en los cuales existe un espacio importante para la coordinación con el gobierno nacional – y de estímulo a las iniciativas locales de promoción de proyectos productivos, especialmente en aquellas subregiones donde tienden a concentrarse las disparidades territoriales y que no cuentan con las capacidades institucionales suficientes para impulsar estrategias de desarrollo económico local.

## 5.5 El despliegue eficaz de estrategias productivas en el territorio

Entre los hallazgos más interesantes del balance de la integración regional, realizado con actores representativos de los sectores público y privado, deben destacarse dos reconocimientos alrededor de las realidades del desarrollo productivo en la región.

En primer lugar, debe mencionarse la aceptación por parte de las autoridades del departamento de las dificultades que ha presentado el enfoque del desarrollo local centrado en el ámbito del municipio como sujeto de la descentralización, cuando éstos carecen de las capacidades suficientes para hacer autosostenibles sus procesos productivos<sup>55</sup>. Según esta observación, ha primado en el departamento un marco institucional que tiene que ver más con la organización y gestión territorial del Estado y de relaciones funcionales intergubernamentales y menos con la organización socioeconómica necesaria para imprimir dinámica a los sistemas de producción local. Con esta lógica, se señala, es difícil promover la asociatividad intermunicipal y la necesaria conexión entre políticas nacionales, departamentales y municipales.

<sup>53</sup> CUERVO, LM. Op, cit.

<sup>54</sup> Un trabajo realizado sobre las disparidades económicas de las ciudades colombianas, demuestra que las variables que mayor efecto tienen sobre las tasas de crecimiento del PIB per cápita de las ciudades y de su nivel, son el capital humano y la dotación de infraestructura física. Véase: Galvis, Luis Armando; Adolfo Meisel Roca. El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes 1973 – 1998. Banco de la República, 2001.

<sup>55</sup> Este planteamiento está además documentado en: CIE, op. cit.

En segundo lugar, resulta visible el reconocimiento por parte de las instituciones públicas y privadas comprometidas en la gestión del desarrollo productivo, de las enormes dificultades que se han encontrado en la promoción de clusters productivos por fuera del Valle de Aburrá, como consecuencia de los débiles encadenamientos productivos y la ausencia de una institucionalidad fuerte en los municipios y en las subregiones que presentan algún nivel de actividad económica.

En estas circunstancias, uno de los desafíos centrales que tiene la alianza de Medellín, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Antioquia para su desarrollo integrado, es la identificación de los llamados Sistemas Productivos Territoriales que existen con algún potencial de desarrollo, especialmente en aquellas subregiones del departamento que cuentan con la base productiva necesaria para su puesta en marcha.

De otro lado, existen experiencias nacionales e internacionales de construcción de clusters productivos que se construyen a partir del trabajo coordinado de las instituciones públicas y privadas, del orden regional, nacional e internacional, a partir de las cuales es posible comprobar la posibilidad del trabajo en red de múltiples organizaciones en un ámbito más amplio que el referido a la conurbación metropolitana, especialmente en actividades agroindustriales con potencial en los mercados interno y externo.

## **6. El aporte de la Comisión Tripartita al proceso de integración regional, nacional e internacional**

Desde mediados de la década de los ochenta Antioquia se encuentra inmersa en un proceso de búsqueda de nuevas alternativas para su desarrollo, como reacción a la crisis del modelo tradicional de desarrollo. Estos esfuerzos se han orientado en la década de los noventa a la construcción de un modelo de desarrollo que le permita mejorar su competitividad, como condición para lograr un crecimiento equitativo y sostenible, que sea la base para la generación de empleo de buena calidad y que permita elevar los indicadores de calidad de vida.

La estrategia de competitividad sistémica adoptada tiene como marco de referencia dos grandes tendencias complementarias: la globalización y la descentralización. La primera tendencia conduce a destacar el papel de las regiones en los procesos de internacionalización y a la búsqueda de nuevos enfoques y alternativas para la integración de la región al escenario mundial, en el marco de los acuerdos que regulan las relaciones con otros países y que son adoptados por parte del gobierno nacional. La segunda tendencia enfatiza en el papel de las regiones y las localidades en la creación de las ventajas competitivas, sobre la base de la integración y articulación de esfuerzos e iniciativas público – público y público – privado e interinstitucional.

La integración público – público es una condición necesaria para generar las acciones territoriales que favorecen la productividad y la competitividad en una región y en las localidades que la conforman. Esto demanda un trabajo articulado y coordinado entre los diferentes niveles territoriales. El mecanismo que la Constitución y la ley establecen para este propósito son los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento a nivel de las Áreas Metropolitanas. La ley 152 de 1994 indica de manera clara la obligación que tienen los niveles territoriales de menor rango de adoptar los lineamientos de política establecidos por los de mayor rango, de tal manera que se logre la articulación y la coherencia de las políticas, los programas y los proyectos. Sin embargo, en la práctica ha sido difícil lograr esta articulación, debido en parte a la falta de espacios y mecanismos para lograr este propósito.

De acuerdo con la ley 152 de 1994, la participación de representantes de los alcaldes en el Consejo Departamental de Planeación es el mecanismo idóneo para lograr esta articulación. Sin embargo, en la práctica no se ha logrado el resultado esperado, con los problemas que esto conlleva en términos del desarrollo territorial.

En Antioquia se ha establecido una separación de poderes y responsabilidades entre Medellín y el Valle de Aburrá, en donde la alcaldía de Medellín tiene un gran protagonismo, y el resto de Antioquia, en donde los municipios y la Gobernación de Antioquia son los actores públicos por excelencia.

Es frente a esta situación que en Antioquia se crea la Comisión Tripartita como una estrategia para la articulación y la integración interna y frente a los retos de la internacionalización y la competitividad como condición para una inserción exitosa de la región en el contexto global.

De esta manera, el 6 de mayo de 2004 las autoridades del Municipio de Medellín, la Gobernación de Antioquia y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, considerando que no existía la debida articulación entre estos niveles de gobierno, firmaron una declaratoria de trabajo conjunto, cuyo objeto es desarrollar temas de interés común.

Para concretar los propósitos del acuerdo de voluntades, se propuso desarrollar las siguientes acciones:

- Crear la Comisión Tripartita como el escenario de coordinación y convergencia de los planes, los proyectos y las acciones a seguir.
- Crear capacidades técnicas e institucionales para la gestión conjunta y coordinada.
- Hacer las gestiones ante el Gobierno Nacional y las demás entidades que tienen incidencia en los proyectos de interés común.

En la declaratoria de trabajo conjunto se establecen también los temas a trabajar y algunas orientaciones específicas en cada uno de ellos:

- El tema de la internacionalización regional
  - Elaborar la Agenda de Internacionalización para la ciudad y la región, a partir de los esfuerzos de promoción de los clusters y las cadenas productivas.
  - Gestionar la gerencia de los Acuerdos y Tratados de Libre Comercio.
  - Elaborar un plan de mercadeo territorial.
  - Desarrollo del bilingüismo.
- En el tema de los sistemas de información
  - Crear un instituto de información geográfica e indicadores regionales como una entidad pública autónoma encargada de diseñar un sistema territorial único.
- En el tema del medio ambiente
  - Plan Maestro de la Cuenca del Río Aburrá
  - Definir diferentes tipos y niveles de intervención para los ecosistemas estratégicos
  - Fortalecer la gestión ambiental institucional
- En el tema de los recursos financieros
  - Búsqueda de nuevas fuentes de recursos financieros que permitan incrementar los recaudos de las rentas existentes para fortalecer la integración regional.
- En el tema de infraestructura y servicios públicos
  - Ejecución de proyectos de infraestructura para la articulación e integración de Medellín y el Valle de Aburrá con las diferentes regiones del departamento de Antioquia.
  - Impulsar la conformación de empresas subregionales de servicios públicos y ejecución del Plan Maestro Departamental de agua potable y saneamiento básico, electrificación rural convencional y otras fuentes alternativas de energización.
- El tema de atención de desastres
  - Articulación de un sistema de prevención, atención y recuperación de emergencias y catástrofes, a partir de la definición de zonas especiales con grupos de municipios que se establezcan como subsistemas.
- En el tema de planificación regional y ordenamiento territorial
  - Desarrollar capacidades técnicas e institucionales para la planificación y gestión del desarrollo integrado, a través de una Mesa de Planificación Re-

gional que articule los diferentes esfuerzos de las administraciones públicas y entidades de la región.

- **Emprendimientos económicos**
  - Conocer el potencial económico de las subregiones
  - Apoyo a las redes empresariales
  - Creación de una Agencia de Desarrollo Regional para apoyar las subregiones y localidades en la búsqueda de un mayor desarrollo integral

Para hacer operativa la Comisión Tripartita se creó una Secretaría Técnica como organismo asesor y consultor de la Comisión, y para servir de enlace con otras entidades (Convenio inter – administrativo N° 086 de 2005). Así mismo, se consideró de gran importancia el desarrollo de proyectos conjuntos mediante el mecanismo de la cofinanciación de los estudios y las publicaciones necesarias para la gestión eficiente y eficaz de los asuntos relacionados con la misión de la Tripartita.

En el marco de estos propósitos, la Comisión Tripartita se ha concentrado durante sus primeros tres años de convergencia institucional en la gestión del sistema de información geográfica, económica y comercial; la agenda interna regional; la planificación regional y el ordenamiento territorial; así como en la agenda para la internacionalización de Medellín, el Valle de Aburrá y Antioquia.

## **6.1 Sistema de información geográfica, económica y comercial**

El propósito de esta línea de trabajo es crear un Instituto de Información Geográfica e Indicadores Regionales. En el marco de este propósito la Comisión Tripartita avanzó en una serie de estudios que han servido de base para el trabajo en los ejes prioritarios acordados:

- Con la Universidad de Antioquia y la Cámara de Comercio de Medellín se elaboró un ranking global y por factores de competitividad del Municipio de Medellín, el Valle de Aburrá y el departamento de Antioquia y sus subregiones para los años 1994 y 2003.
- La Universidad de Antioquia, a través del Centro de Investigaciones Económicas, elaboró un documento con la “Metodología para la Estimación del PIB de Medellín y el Área Metropolitana”.
- Con la participación activa de CORANTIOQUIA, CORNARE Y CORPURABA, se logró presentar de manera integrada unos indicadores mínimos en materia ambiental y una base de información que da cuenta del nivel de desarrollo de la población. Este trabajo se presenta en un documento titulado “Indicadores de Impacto Ambiental y Socioeconómicos del Departamento de Antioquia”.

En este frente, resulta conveniente que la Comisión Tripartita articule sus acciones en materia de información con las que se desarrollarán en el marco del programa “Expedición Antioquia 2013”, que hoy se ejecuta mediante convenio de la Gobernación de Antioquia y la Universidad de Antioquia, con la participación de las demás universidades y centros de investigación de la región.

## 6.2 Agenda Interna de Antioquia

En el marco de las políticas de productividad y competitividad, que lidera el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, se acordó trabajar en la elaboración de una Agenda Interna Nacional, construida desde las regiones y con la participación de los actores más representativos, con el fin de que el país pudiera establecer los proyectos prioritarios que mejoren la competitividad, de tal manera que se aprovecharan las oportunidades ofrecidas por los acuerdos comerciales en marcha, especialmente el TLC con los Estados Unidos.

La Agenda Interna de Antioquia tiene en cuenta, por un lado, una perspectiva territorial, en la que se identifican las potencialidades de las subregiones de Antioquia y las acciones prioritarias para su desarrollo competitivo y, por el otro lado, una perspectiva sectorial, para identificar las actividades en las que Antioquia puede ser competitiva en los mercados internacionales y que se constituyen en la base de la propuesta en el contexto de los acuerdos comerciales.

Posteriormente, mediante convenio con la Cámara de Comercio de Medellín, y con base en el trabajo de la Agenda Interna Regional y una Agenda Regional de Innovación, elaborada por la fundación ECSIM, se formuló una Estrategia de Competitividad para Medellín, el Valle de Aburrá y Antioquia.

Este último trabajo recoge lo más importante del estado del arte sobre la problemática de la competitividad en Antioquia, formula objetivos estratégicos y propone criterios para priorizar los proyectos de la Agenda Interna. Las líneas estratégicas que se acuerdan para avanzar en este tema, son:

- Desarrollo Empresarial
- Ciencia, tecnología e innovación
- Infraestructura y conectividad
- Formación del talento humano
- Desarrollo institucional

La estrategia de competitividad recoge los proyectos que se han formulado en los diversos planes y en las propuestas de desarrollo para Antioquia. Fundamentado en el principio de la selectividad, propone orientar las acciones al fortalecimiento de los clusters o sistemas productivos que han sido identificados por la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y la Fundación ECSIM. Las actividades priorizadas son las siguientes:

En relación con el Área Metropolitana	En relación con el resto de Antioquia
Cluster de confección	Minería aurífera
Cluster de energía	Banano y plátano
Clusters de la construcción	Flores
Servicios especializados de salud	Café
Turismo de negocios	Forestal
	Cadena láctea
	Cadena cárnica bobina
	Recurso hídrico

Una preocupación en Antioquia, para avanzar en su desarrollo, es precisamente lograr un acuerdo sobre los sectores prioritarios a promover. Los estudios recientemente impulsados por el Consejo Privado de Competitividad de Colombia, han planteado la necesidad de avanzar hacia sectores de talla mundial como condición de una inserción más eficiente del país en la economía global<sup>56</sup>. Sin perjuicio de este proceso que seguramente deberá surtir resultados en el largo plazo, creemos que la región debe trabajar en gran medida con los clusters que se han identificado con gran potencial en la actualidad, pero procurando introducir innovaciones en los sistemas productivos imperantes en la región. Por lo tanto, es preciso desarrollar una metodología que permita hacer operativa la propuesta de los sistemas productivos territoriales, como unidad de análisis y de gestión.

<sup>56</sup> McKinsey Global Institute MGI. (2006). *Análisis de la dinámica competitiva de Colombia*. Trabajo realizado para el Consejo Privado de Competitividad.

### 6.3 Planificación regional y ordenamiento territorial

El trabajo de la Comisión Tripartita en esta área se concentra en el ordenamiento territorial regional. Si bien es cierto que la ley 388 de 1997 no establece la elaboración de planes de ordenamiento departamentales, sí se considera necesario contar con este instrumento en Antioquia para crear condiciones que faciliten la competitividad territorial. Los Lineamientos de Ordenamiento Territorial para Antioquia deben permitir la articulación e integración territorial, un uso más eficiente y sostenible de los recursos y la priorización de los proyectos a desarrollar de acuerdo con los criterios de actuación que se establezcan.

El énfasis del plan de ordenamiento territorial debe ser la orientación de las decisiones sobre los proyectos estratégicos de desarrollo, la zonificación del territorio y las relaciones con el medio ambiente, haciendo énfasis en los sistemas de centros urbanos, la infraestructura de soporte al desarrollo económico y social y los patrones de ocupación del territorio.

Para la elaboración de los Lineamientos de Ordenación Territorial de Antioquia se desarrolló una ruta de trabajo, que contó para su desarrollo con la cooperación internacional y con la conformación de equipos de trabajo con profesionales de las entidades que conforman la Tripartita. En la actualidad, se avanza en la primera etapa de la hoja de ruta: "Marco de Referencia y Caracterización de la Situación Actual". Se espera que los avances de los Lineamientos alimenten la construcción de la Agenda Interna de Antioquia.

Por otra parte, la Tripartita apoya la elaboración de un Plan Estratégico para la Región de Urabá-Darién en su primera fase de construcción de insumos. Este plan se hace con ocasión de la conmemoración de los 100 años de existencia de la Provincia Antioqueña de Urabá.

### 6.4 Agenda para la internacionalización

En noviembre de 2004 se firmó un convenio inter administrativo entre la Comisión Tripartita y la Agencia de Cooperación Internacional - ACI - para crear una Gerencia Regional de Acuerdos de Libre Comercio, con el fin de incidir en los equipos oficiales en representación de los intereses de la región de Antioquia, en el cuarto de al lado de las negociaciones del TLC con los Estados Unidos. Este proceso se dio por terminado con la firma del acuerdo por parte del Gobierno.

En el año 2006, la Cámara de Comercio de Medellín realizó para la Comisión Tripartita un estudio sobre "Oportunidades Comerciales de Antioquia con diferentes bloques" a partir del balance entre la oferta exportable regional y la demanda importadora

de los mercados internacionales más relevantes para Antioquia. De esta manera, la Comisión se anticipaba a las eventuales dificultades del TLC con Estados Unidos y apuntaba a un criterio de “geometría variable” en la inserción exportadora de Medellín y Antioquia.

Más recientemente, en junio de 2007, la Comisión publicó el trabajo titulado “Estrategia para la Internacionalización de Medellín, el Área Metropolitana y Antioquia”, que enfatiza en la promoción internacional como elemento clave en la internacionalización de los territorios; en la internacionalización de las empresas antioqueñas como condición para elevar los niveles de retorno de la inversión; y en la inversión extranjera como forma de internacionalización. Así mismo, construye un mapa de actores de la inserción global de la región con el fin de identificar acciones en tres frentes específicos: a) la promoción de exportaciones; b) el fomento exportador; y c) la promoción de la inversión extranjera directa en la región. Para articular estas líneas de acción y provocar la convergencia de los actores identificados alrededor de sus tareas, propone la creación de una Sociedad Público Privada para la Internacionalización de Antioquia, cuyas funciones y alcances se formulan de una manera general.

## 7. Las tareas próximas de la Comisión Tripartita: una propuesta inicial

A partir de la interesante experiencia de estos cuatro años de operación, consideramos que las tareas próximas de la Comisión Tripartita, en un escenario institucional fortalecido por la reactivación de la Comisión Regional de Competitividad, deberían concentrarse en los siguientes aspectos que le han dado una gran vigencia a la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca<sup>57</sup>, por lo menos hasta el momento en que fructificaron los esfuerzos de coordinación entre las instancias públicas participantes:

### 7.1 Continuidad en el proceso de los Lineamientos de Ordenamiento Territorial para el Departamento de Antioquia

El esfuerzo iniciado en este frente, en el marco de la cooperación SUR – SUR impulsada por el Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional – UNCRD, representa un proceso sin antecedentes en otras regiones y podría ser pionero en el país. Se trata de un instrumento idóneo para promover la integración regional y para ejercer la

<sup>57</sup>Esta experiencia ha sido identificada por Naciones Unidas como una práctica exitosa en la concertación entre actores públicos de diferentes instancias territoriales (nacionales, municipales y regionales) para avanzar en estrategias de integración territorial. Para mayor información puede consultarse el trabajo realizado por el autor: Secretaría de Planeación Distrital – Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional. Oficina para América Latina y el Caribe – UNCRD (2007). Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001–2007.

interlocución con el gobierno nacional alrededor de macroproyectos de interés regional, que constituyen las alternativas más viables para la coordinación con las instancias centrales, mientras se cuenta con un marco normativo propicio, que hasta el momento no parece prioritario en la agenda legislativa.

## **7.2 Dinámica demográfica y estructura funcional de la región Medellín, Valle de Aburrá y Antioquia**

Los lineamientos de Ordenamiento Territorial para Antioquia deben integrarse con una estrategia de distribución más equilibrada de las actividades económicas y de la población en el territorio. En esta perspectiva, consideramos de la mayor importancia integrar los trabajos recientemente realizados por el Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia (INER) sobre las tendencias demográficas del departamento y completarlos con nuevos estudios si fuera necesario. Se trata de hacer un balance muy riguroso de la distribución espacial actual y futura de la población en las diferentes subregiones del departamento, con base en el comportamiento histórico y sus proyecciones en el horizonte de los próximos 15 años (al menos hasta el año 2020). Consideramos que esta aproximación es una condición básica para establecer la distribución esperada entre cabeceras y áreas rurales en todas las poblaciones del departamento y, al mismo tiempo, evaluar los factores que en el presente y en el futuro inciden en las dinámicas de concentración o desconcentración en relación con el área metropolitana del Valle de Aburrá.

## **7.3 Tendencias del conflicto armado y su incidencia en las estrategias de integración regional**

Este aspecto ya ha sido debidamente resaltado en los criterios que se han señalado para obtener una ocupación planificada del territorio y constituyó, sin duda, una de las fortalezas construidas por la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca. Resulta, por lo tanto, de mucho interés para los propósitos de la Comisión Tripartita, realizar una caracterización en profundidad de la lógica política, económica y militar de los actores armados, así como de las tendencias que adquiere el conflicto armado, tanto en el área metropolitana del Valle de Aburrá como en el conjunto del departamento de Antioquia. De esta manera, será posible determinar con mayor realismo las restricciones así como el potencial que presenta el ejercicio de la planificación regional, en un contexto de amenaza constante de captura de las instituciones subregionales por parte de actores irregulares.

## **7.4 Ajustes al Plan Estratégico Regional, así como a su expresión institucional y fiscal**

Consideramos que la voluntad expresada por la nueva administración electa en la ciudad para el período 2008 – 2011, para darle continuidad a la estrategia de integración

regional, representa una oportunidad propicia para articular los esfuerzos público – privados de Medellín y Antioquia, con el fin de ajustar el Plan Estratégico Regional, los escenarios de futuro, sus temas críticos, sus programas y proyectos estructurantes, así como el marco institucional y fiscal que le permitirían pasar al plano de las realizaciones concretas.

## 8. Referencias bibliográficas

BOIX DOMENECH, R. *Redes de Ciudades y Externalidades*. TRULLEN THOMAS; J: (dir) Universitat Autònoma de Barcelona. Departament d'Economia Aplicada. Tesis doctoral.

Borja, Jordi (2002). Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas del mundo. Trabajo realizado para la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca.

Bravo, Maria Victoria (2007). Las apuestas en materia de desarrollo económico y competitividad como marco para el desarrollo territorial de Antioquia. Informe de Consultoría para la Comisión Tripartita.

Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, “Clusters: Una Estrategia para Crear Ventaja competitiva”, 2006.

Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (2003). “Planeación y Desempeño Económico en Antioquia: Una Evaluación”.

Cámara de Comercio de Medellín (2003). Bases para la discusión y concertación de una estrategia de competitividad para Antioquia” .

Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia; Fundación ECSIM (2004). Colombia 9000.3 Construcción de lo posible y “Escenarios de ciudad 2020: una aplicación de economía sistémica fundamenta en modelos de simulación” “Escenarios de departamento: una aplicación de economía sistémica fundamentada en modelos de simulación”.

Centro de Investigaciones Económicas (CIE) Universidad de Antioquia (2005). “El entorno de las Políticas Nacionales, Experiencias de Desarrollo Local y Aproximación a los Sistemas Productivos Locales: Elementos Conceptuales y Evidencia Empírica”.

Comisión Tripartita, Cámara de Comercio de Medellín (2006). Agenda Interna. Estrategia de Competitividad para Medellín, el Valle de Aburrá y Antioquia.

Cuervo, Luis Mauricio (2003). *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad global y región en sus orígenes y evolución*. ILPES – CEPAL, Serie Gestión Pública, Santiago de Chile.

Galvis, Luis Armando; Adolfo Meisel Roca (2001). *El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes 1973 – 1998*. Banco de la República.

McKinsey Global Institute MGI (2006). *Análisis de la dinámica competitiva de Colombia*. Trabajo realizado para el Consejo Privado de Competitividad.

Mesa de Planificación regional Bogotá – Cundinamarca (2005). *De las ciudades a las regiones. Desarrollo regional integrado de Bogotá – Cundinamarca. Volumen I. Soporte técnico*.

Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca (2005). *De las ciudades a las regiones. Desarrollo regional integrado en Bogotá – Cundinamarca. Volumen 1. Soporte técnico. Primera edición*.

PASCUAL, J.M. *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática. Los planes estratégicos de segunda generación*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2007.

PINEDA, S. *Lineamientos para la construcción de la ciudad región Bogotá – Cundinamarca*. Documento de discusión para la Secretaría Técnica del Consejo Regional de Competitividad. Cámara de Comercio de Bogotá, 2002.

PINEDA, S. *Construcción colectiva de una visión económica para Bogotá – Cundinamarca*. Cámara de Comercio de Bogotá, 2002.

Plan Estratégico de Antioquia – PLANEA (2006). “El Desarrollo Local y Regional para Antioquia”. Propuesta estratégica.

POLESE, MARIO *Economía Urbana y Regional*. Costa Rica: Cartago, 1998.

SCOTT, A. *Regions and the world economy. The coming shape of global production, competition, and political order*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

Secretaría de Planeación Distrital – Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional; Oficina para América Latina y el Caribe – UNCRD (2007). *Balance de la política de integración regional e internacional*.

HALDENWANG, C.V. *Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo en Alemania: aportes para la discusión Latinoamericana*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2000.

## ■ Cultura del territorio y cohesión social

**Alfonso Yerga**

Director del Centro de Estudios Andaluces

### 1. Introducción

Se ha definido la cohesión social como un proyecto destinado a crear las condiciones institucionales necesarias para promover la igualdad de derechos y oportunidades, particularmente de aquellas capas sociales de la población que, tradicionalmente, han sido reprimidas o impedidas de acceder a los recursos colectivos y que la literatura especializada denomina sectores “excluidos”.

Pero dicha afirmación nos recuerda cómo sigue persistiendo una visión de la cohesión social muy ligada a la renta y, por ende, de la exclusión como lo opuesto a la integración en un sistema económico. Por tanto, otros aspectos, como los territoriales o los culturales por ejemplo, no se ponderan de la misma forma, perdiendo la centralidad que conllevan. Quizá por eso hay consenso acerca de la precariedad que comporta la falta de cohesión social, pero es diferente –como ocurre siempre en lo público– en lo que hace a las propuestas para salir de tal situación.

Vancouver (Canadá) fue votada en 2005 por *The Economist Intelligence Unit* como la ciudad más vivible del planeta sobre un ranking de 127 urbes. La combinación de multiculturalismo y sostenibilidad ecológica, sus eficientes infraestructuras, su riqueza cultural, su fácil acceso a bienes y servicios y su bajo índice de criminalidad han sido las claves para que sus casi 600.000 habitantes puedan presumir de vivir en la mejor ciudad posible. Por el contrario, la ciudad india de Bombay es todo lo contrario. Cinco de sus 18.3 millones de habitantes viven en barriadas, más que la población total de Noruega. No obstante, la ambición de convertirla en la Shangai de la India ha llevado a sus gobernantes a intentar eliminar el chabolismo mediante demoliciones masivas, sin más alternativa que el desplazamiento.

Como hemos superado la “teoría del derrame” y como dicen que nos hemos instalado en la solución a la crisis financiera global, es buen momento para que los responsables públicos –técnicos y políticos– reflexionemos en torno a la ligazón entre cohesión social y cultura del territorio, por un lado, para dar un enfoque más político a la cuestión y, por otro, como reivindicación de la planificación del territorio desde la mejor tradición social. Pero, ¿debatir con qué sentido? Sin duda, como oportunidad para reflexionar en torno a la sostenibilidad social de nuestras ciudades. No sólo de las que se asientan en territorios con buenos índices de Desarrollo Humano, sino también de las que luchan por conseguir un mínimo de capital público. Porque en torno a esa cuestión

surgen multitud de consideraciones: ¿cómo afrontar la realidad de las ciudades dentro de la ciudad? ¿cómo abordar la creciente polarización que se registra en muchas de ellas? ¿qué decir a los planificadores? ¿qué a los responsables públicos? ¿es el territorio urbano un espacio a controlar o, por el contrario, a cuidar y su ciudadanía el activo fundamental en torno al que gira la planificación?, ¿de verdad nuestras ciudades están condenadas a la exclusión que tan plásticamente se manifiesta en el territorio?...

## 2. El Territorio ya soporta demasiado

La Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992), la Carta de Aalborg (1994), el Protocolo de Kyoto (1997), son referentes conocidos acerca de la preocupación por el estado medioambiental de nuestro planeta y de compromisos en torno a su mejora. Pero, los datos más próximos a nuestras respectivas realidades son más contundentes que los acuerdos que en ocasiones sólo sirven para alimentar la popularidad de nuevos *gurús* mediáticos. Así, en España entre 1990 y 2000 las zonas urbanizadas aumentaron un 25%, mientras que la superficie de bosque perdió 240.000 hectáreas, lo cual da una dimensión del territorio diferente por cuanto habla de las contingencias que afectan en tanto que escenario de la construcción social. En el mismo sentido, podría referirme a la movilidad, que, como sabemos, es un concepto ambiguo que remite al pendulaje diario de las ciudades que conlleva, entre otras externalidades, el tiempo perdido en desplazamientos que si decidiésemos convertirlo en productivo nuestra economía lo notaría positivamente y, sobre todo, nuestras habilidades sociales.

De modo que conviene recordar cómo históricamente al territorio le acompaña como signo de identidad un cierto rol de soporte pasivo de la construcción social, que siempre se manifiesta con segmentación funcional y en demasiadas ocasiones con exclusión social. Según esta afirmación, los datos de pobreza de que disponemos son llamativos por ser extremos, pero las zonas de vulnerabilidad o la pesadez que comporta día a día la ciudad para muchos ciudadanos están en un terreno menos llamativo. A pesar del proceso de crecimiento económico sostenido que se ha registrado en España en la última década, los índices de desigualdad y de pobreza apenas se han reducido. No sólo eso, sino que sus niveles se han mantenido constantes a lo largo de todo el período, a espaldas del proceso de extraordinaria generación de riqueza al que hemos asistido en los últimos años.

¿Qué ha ocurrido? Históricamente hemos atribuido a lo urbano el rasgo de modernidad, concibiendo la ciudad como un escenario apropiado para la realización de un proyecto de vida regido por las ideas de independencia, libertad y autonomía personal, e identificando ese entorno con conceptos como riqueza, dinamismo, comodidad, oferta cultural, futuro o innovación. Ahora sabemos que esa mitología tardo medieval no es así, que tenemos suficiente perspectiva histórica como para observar cómo la desigualdad

y la pobreza urbanas se transmiten entre generaciones, del mismo modo que muchos de los territorios de desigualdad y pobreza siguen siendo así con el devenir generacional; también sabemos que estas cuestiones no son meramente función de causas demográficas, sino que guardan relación con la naturaleza de los activos patrimoniales en que se desenvuelven las personas afectadas. Ahora nos resulta evidente que necesitamos asociar una nueva cultura del territorio con conceptos como la no degradación del sistema de instituciones públicas (educación, sanidad, servicios municipales, sistema judicial,...) decentemente cuidados y profesionalmente atendidos. Como resulta evidente la necesidad de enfatizar el empleo digno o decente a fin de que su generalización constituya una condición para la ampliación de la base de la fiscalidad directa y, a través de ella, una mejor integración en los procesos políticos.

Un pequeño recorrido por el escenario global nos confirma el proceso de urbanización como un proceso desigual. Porque mientras que visitamos ciudades que son paseables tanto en términos de seguridad como en términos de peatonalización, conocemos otras que no. Mientras visitamos ciudades donde predomina el respeto medioambiental, conocemos otras que no. Y mientras que visitamos ciudades con ciudadanía a la que se le respetan sus derechos, conocemos otras que no. Así que, aceptemos que el concepto ciudad, tiene el valor de marcar una tendencia, más territorial que de otro tipo, y que convive con otros procesos que están comportando mayor resistencia al cambio –la pobreza, por ejemplo– y que están actuando como determinantes de futuro de la forma que adquiere la ciudad. Son los casos de la aglomeración metropolitana, básicamente inducida por la revolución de los transportes, y de la especialización urbana, que requiere un tamaño y que adquiere una dimensión regional. Sin embargo, estos hechos no pueden ser presentados como los únicos: el mundo seguirá teniendo multitud de pequeñas poblaciones, más o menos insertas en redes regionales, y que siguen siendo comunidades humanas, con compromiso de calidad, de la misma manera que grandes ciudades globales están enfatizando la vuelta al centro histórico y la peatonalización, precisamente por su compromiso de calidad. De ahí que no sea recomendable abordar estos temas como si desconociéramos la diversidad de situaciones territoriales. Hay por tanto otros debates presentes: el modelo de ciudad moderna no tiene por qué ser en exclusiva el de la megalópolis o metaciudad, pero sí lo es el de la ciudad comprometida con la cohesión social, y la eficiencia en el desempeño de su democracia local, lo cual quiere decir que la ciudad debe garantizar la propiedad, la vida, el espacio público y el trabajo. Aunque, como sabemos, no siempre ocurre así.

Es decir, debemos trabajar otros aspectos, porque en la correlación territorio-cohesión social convergen diferentes ámbitos estructurantes, como la economía, la demografía, la perspectiva de género,... y los aspectos culturales, que suelen combinarse muy bien con la desigualdad económica y la social, tal como ocurre con la dimensión de género.

### 3. Pero escenifica el déficit de cohesión social

No es la faz aislada de un sistema en permanente situación de inestabilidad. Por el contrario, es la piel de un sistema abierto, donde convergen, y no siempre conviven: la ciudadanía, el capital público y la organización institucional. Para muchos, cuando se menciona la palabra territorio automáticamente se asocia a cambio climático o desertificación. Por el contrario, ni lo uno ni lo otro no son el principal problema a abordar.

Aceptemos que esos procesos de urbanización no son casuales: la ciudad es más eficiente (dotar de energía a la población para que cocine o conserve alimentos o para que hierva agua puede ser más eficientemente administrado teniendo a la gente concentrada en ciudades que dispersa fuera de ellas. Lo mismo vale para la atención hospitalaria, los esfuerzos de alfabetización, la entrega de alimentos o la cobertura de transporte público). Y es gracias al desarrollo urbano que algunos países se han hecho competitivos y han podido dar un salto hacia el desarrollo: hace 30 años el PIB de Corea y el de Argentina eran iguales; hoy el de Corea es varias veces mayor. Japón pudo concentrar casi toda su inversión en infraestructura en la conurbación Tokio–Nagoya–Osaka, porque allí vive el 60% de la población. Corea tiene el 70% de su población viviendo en 2 regiones urbanas. Esta misma posibilidad de concentración de la inversión en infraestructuras se observa en Taiwán, Singapur, Hong Kong, Yakarta, Kuala Lumpur, al punto de poder mirar un mapa del mundo y ver un corredor urbano continuo desde Tokio hasta Sydney.

Hoy sólo existe una metaciudad (superior a los 20 millones de habitantes reconocidos), Tokio. Según Naciones Unidas, habrá nueve en 2020. Y salvo Tokio y Nueva York, todas en países en vías de desarrollo: Bombay y Delhi (India), Ciudad de México (México), Sao Paulo (Brasil), Dhaka (Bangladesh), Yakarta (Indonesia) y Lagos (Nigeria). De los 3.200 millones de personas que viven en las ciudades, 1.000 millones se encuentran bajo la línea de la pobreza y este número se duplicará para el año 2030. Lo que termina de dar una señal de alerta es que el aumento de población urbana tendrá lugar mayoritariamente en los países más pobres del mundo. En Dharavi, el mayor asentamiento ilegal de Asia, en el centro de Bombay, en 215 hectáreas viven más de 1 millón de personas y hay un WC por cada 1.500 personas. La lucha global contra la pobreza depende en gran medida del estado de las ciudades. Mejorar la vida en las barriadas tendrá automáticamente un impacto positivo de cara a cumplir los Objetivos del Milenio. De hecho, es necesario invertir 67.000 millones de dólares (53.048,29 millones de euros) si se aspira a cumplir uno de los principales Objetivos del Milenio: conseguir que en 2020, al menos 100 millones de personas que residen en los suburbios mejoren sus condiciones de vida.

Y hago esta reflexión porque es fácil encontrar multitud de información acerca de “ciudades globales”, pero información en la que, con total seguridad, un alcalde de una

población normal, es decir de la inmensa mayoría de ciudades, no se va a ver identificado. Debemos profundizar acerca de la construcción de ese conocimiento y la pobreza intelectual del mismo: no todas las ciudades, no todas las comunidades humanas, responden ni al perfil de la ciudad desarrollada ni todas están en el objetivo de los grandes inversores globales. Así que seamos humildes y aceptemos que, más allá de los informes de las grandes consultoras internacionales, el tema es delicado por cuanto los cientos de miles de ciudades que hay en el mundo no se reducen ni están afectadas por lo que pasa en las 36 grandes metrópolis.

Mientras el crecimiento del mundo urbanizado es evidente, los grandes suburbios nos ofrecen un contrapunto a esa imagen mediática de las ciudades: las bonaerenses *villas miseria*; las *favelas* de Rio; los *iskwaters* de Manila; los *hoods* de Los Ángeles,... Hasta ese punto en que, ya para el año 2007, el informe de Naciones Unidas sobre el estado de las ciudades señalaba que la población chabolista habría alcanzado los 1.000 millones de personas. Y, sin embargo, las ciudades son importantes y necesarias como motores de la riqueza económica y el desarrollo social y el principal generador del producto interior bruto de todo país. Pero ese crecimiento acelerado de las grandes barriadas pobres supone un desafío para la cohesión social: sólo a través de inversiones que mejoren las infraestructuras, el transporte y la salud de los nuevos habitantes de las ciudades se puede frenar el incremento desorbitado de la pobreza. De ahí que no haya que perder de vista que nuestra visión de ese mundo urbanizado debe contemplar las líneas de trabajo que integramos dentro del concepto de Desarrollo Humano, y de ahí la importancia, por ejemplo, del grado de cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Aunque para otros, obviamente, sean otros los objetivos; pero el compromiso político con los Objetivos del Milenio tiene un componente de racionalidad, que no de moralidad, que no puede encontrarse en quienes se anclan en el territorio marca o en el territorio empresa. La ciudad, como espacio donde la vida importa, es una suma de suburbios, que, al fin y a la postre no son otra cosa que microcomunidades humanas y personas, no de empresas; y el mapa global de la urbanización no es sólo de ciudades, lo es también de los suburbios que conforman nuestras ciudades y lo es, sobre todo, de la desigualdad, que no nos debe asustar, simplemente debe aparecer ante nosotros como un desafío al que debemos dar respuesta. Lo poliédrico de la ciudad es que, siendo sugerente, la ciudad de determinados arquitectos –valgan los casos de Dubai o Beijin, por ejemplo– la mayoría de los seres humanos no viven en esos modelos urbanos y, en cualquier caso, ese modelo no afecta a todos.

Tan sólo pretendo hacer una reflexión política, en clave de planificador, acerca del sentido y orientación de las estrategias territoriales que definimos. Convivimos con una paradoja urbana, consistente en que ciudades de bienestar los altos ingresos conviven con los más bajos y los más adiestrados con los menos, haciendo que la exclusión y la segregación se conviertan en señas de identidad de ciudades de bienestar.

Frente al territorio de los espacios vulnerables tenemos la ciudad icónica, alentada por los responsables públicos que ven en ese discurso la seducción ciudadana que no son capaces de generar con la política. La arquitectura escultura no resuelve los problemas del territorio, pero, si quiere, puede contribuir a la cohesión social.

Recientemente he asistido en mi ciudad de residencia a la aparición en los medios de comunicación, con motivo de un concierto de Madonna, que tal evento supondrá para la ciudad más de 8 millones de euros de ingresos. Si aplicamos la “teoría del derrame” ¿a cuánto me toca como ciudadano? Cinismo aparte, aceptemos que esos ingresos no tienen porqué beneficiarme a mí, incluso podría afirmar que la privatización del poder público para atender a tal evento va contra mis intereses ciudadanos. Creo que, posiblemente, hemos perdido más tiempo en hablar de las condiciones discursivas en que debe manejarse la élite pública –caso de la *gobernanza*– que en los compromisos de partida que deben asumir –caso de la cohesión social– y que está ligada a la cultura de la evidencia. Podemos profundizar sobre el concepto de cohesión social, pero con remitirnos al cumplimiento de objetivos, por ejemplo los ODM, como indicadores de compromiso ya habríamos avanzado.

Creo que el balance global de nuestra intervención en el territorio no está siendo positivo, pero debemos recordar que optamos políticamente cuando decidimos: por ejemplo, coche frente a peatón o, por ejemplo, rascacielos frente a la baja densidad. La experiencia de esa intervención parece hablarnos de la necesidad de una revisión, más que de los instrumentos, de la orientación y la finalidad.

Debemos ponerle alma a esa visión del territorio, porque si no los conceptos nos pueden jugar malas pasadas. Para la Dirección General de Política General de la Unión Europea, las prioridades temáticas de la cohesión social son: Cambio climático, I+D, Pymes, Sociedad de la Información, Transporte, Energía, y Medio Ambiente. Obviamente la explicación a tal índice la podemos encontrar en la contingencia del Estado del Bienestar europeo. Pero, desde una perspectiva global, se hace necesario defender una cultura diferente del territorio; por ejemplo, dando marcha atrás a la deserción de lo público sobre el territorio: los españoles tenemos el ejemplo de la costa mediterránea y Andalucía tiene ejemplos magníficos al respecto. En ambos casos remitimos a lo mismo: corrupción urbanística y modelo de crecimiento económico basado en el ladrillo. Se trata, pues, de hacer que lo público, el Estado, asuma su responsabilidad presencial en los espacios vulnerables (garantizando lo básico: derecho a la vida, a la propiedad, derechos de la infancia,...), convirtiendo los barrios deprimidos en laboratorios de buenas prácticas, en el espacio privilegiado de la política: salud, educación y renta. Porque, con esa premisa, lo real se alinearán con las expectativas ciudadanas: una cultura de la evidencia (la experiencia de territorios como Canelones (Uruguay) en torno a las iniciativas de salud pública), el cumplimiento de índices (los ODM, por ejemplo) y la apuesta por corre-

gir el déficit de información (y asumir su transparencia). De ser así podremos estar en la mejor de las situaciones para abordar las tres ofertas que la ciudad debe cumplir y que remiten a los vectores de construcción de la misma: la ordenación del espacio (residencia), el desarrollo endógeno (trabajo) y la generación de valores (convivencia). Pero esto último no puede aislarse de una serie de contingencias –de carácter territorial y de liderazgo político– que van a condicionar el juego ordenado y satisfactorio de esas tres ofertas.



# Capítulo III:

Políticas de Cohesión  
Social y Globalización:  
El papel de las ciudades y  
las regiones



# Capítulo III:

## Políticas de Cohesión Social y Globalización: El papel de las ciudades y las regiones

### ❑ Políticas de cohesión social y globalización: el papel de las ciudades y regiones

**Claudia Aguilar Garza**

Directora del Programa de Liderazgo Público de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

### 1. Introducción

La globalización ha significado, ante todo una **intensificación del proceso de urbanización del planeta**. Tal es así que, en este momento más de la mitad de la población mundial se concentra en ciudades.

El binomio urbanización–globalización impone nuevos retos y desafíos desde el punto de vista de la gobernanza local y de la construcción de sociedades más justas y equitativas.

En este sentido, **las ciudades deben abordar estrategias más efectivas de incorporación a los circuitos de intercambios globales**. Estrategias que sirvan para poner en valor las características del territorio y que permitan avanzar en la construcción de un modelo de desarrollo armónico, sostenible y competitivo.

Desde la experiencia de la FILAPP, creemos que, en este contexto, es necesario abordar **una reflexión sobre los mecanismos de los que se dota tanto la gobernanza local** como el liderazgo público local, de manera que la adecuación de las políticas públicas locales y de la gestión local a los desafíos de la globalización, no se haga a costa de valores y principios como la transparencia, la participación y la rendición de cuentas, que son consustanciales al propio concepto de gobernanza democrática local.

Igualmente, debe abordarse un profundo proceso de **reestructuración de los mecanismos de cooperación con y entre ciudades, de manera que estos puedan adecuarse a los consensos internacionales sobre la efectividad de la ayuda y la apropiación de los procesos de desarrollo por parte de los países del Sur.**

En este sentido, creemos que es necesario **trabajar por el alineamiento de la cooperación de las agencias estatales y de la cooperación descentralizada en un contexto de división del trabajo**, que se apoye sobre el principio de la ventaja comparativa y que ayude a garantizar un impacto significativo sobre los procesos de desarrollo en los niveles locales en los países del Sur, sin que eso redunde en un incremento de la dispersión y la fragmentación de los esfuerzos de cooperación.

## 2. Ciudades y globalización

Hablar de la globalización significa hablar de la **aceleración** de los flujos culturales, políticos, de información y económicos. Pero además, el mundo de la globalización es un mundo fundamentalmente urbanizado, un mundo que se construye en y desde las ciudades como espacio donde los individuos intentan desarrollar sus vidas, como proyecto individual; como proyecto colectivo y de sociedad.

Los datos que ofrecen las Naciones Unidas y el **Informe World Urbanization Prospects** son inequívocos a este respecto. Y es que, como podemos observar en la tabla que presentamos a continuación, la distribución de la población entre el espacio urbano y el espacio rural, se ha alterado sustancialmente en los últimos 55 años, de manera que, actualmente, la mayoría de la población mundial habita en ámbitos urbanos y no en ámbitos rurales.

Tabla 1. Evolución de la distribución de la población mundial entre los ámbitos urbano y rural

	Urbana	Rural	Total
1950	29,1	70,9	100
1955	30,9	69,1	100
1960	32,9	67,1	100
1965	34,7	65,3	100
1970	36	64	100
1975	37,3	62,7	100
1980	39,1	60,9	100
1985	40,9	59,1	100
1990	43	57	100
1995	44,7	55,3	100
2000	46,6	53,4	100
2005	48,6	51,4	100
2010	50,6	49,4	100
2015	52,7	47,3	100
2020	54,9	45,1	100

¿Qué implicaciones tiene el hecho de que el siglo XXI sea un siglo urbano? Fundamentalmente, que el **presente y el futuro del desarrollo de nuestras sociedades se va a jugar en el marco de las ciudades** y que, por tanto, **la gobernanza de las ciudades, va a tener un papel crucial en la consecución de mejores niveles de Desarrollo Humano y en la lucha contra los grandes problemas globales como la pobreza y el cambio climático, pero también en la mejora de los mecanismos de articulación de la democracia como principio ordenador de nuestras sociedades.**

En este sentido, no se trata únicamente, de rescatar la vieja máxima de que ante los problemas globales se debe actuar o pensar localmente. Por el contrario, la constatación de que vivimos en un mundo en el que la mayoría de la población habita en ciudades, implica que tanto los problemas como sus soluciones **deberán afrontarse desde las perspectivas que ofrece la gobernanza urbana; desde nuestra habilidad para repensar la misma y ofrecer soluciones innovadoras a los desafíos del futuro; en definitiva, desde las posibilidades y desafíos que ofrece la ciudad como espacio para el desarrollo de un proyecto colectivo, tanto desde el punto de vista de su articulación hacia dentro, como desde el punto de vista de su capacidad para interrelacionarse con otros espacios y ámbitos de gobierno (regiones, estados, organismos internacionales, etc.).**

El panorama del mundo urbano del siglo XXI es tremendamente complejo. El **proceso de urbanización tiende a favorecer la aglomeración en grandes ciudades** (de más de un millón de habitantes). Esto es así, sobre todo en los países en vías de desarrollo en los que aproximadamente el 50% de la población habita ya en este tipo de asentamientos (de manera particular se prevé que para el año 2025 un 17,1% de la población de estos países habite en ciudades de más de 5 millones de habitantes).

Una consecuencia de este proceso es que, en el año 2025 según proyecciones, **la gran mayoría de las 20 ciudades más grandes del planeta estén situadas en los países en vías de desarrollo**, quedando, únicamente, París, Tokyo y Nueva York como grandes centros urbanos del mundo desarrollado.

Estos datos nos obligan a **repensar cómo se viene desarrollando el proceso de urbanización, de manera muy especial en los PVD**; y hasta que punto las ciudades están equipadas para afrontar los desafíos que, desde la óptica de la construcción de sociedades más justas y democráticas, implican la creciente presión demográfica sobre los núcleos urbanos.

En este sentido, los últimos dos informes sobre el **Estado de las Ciudades en el Mundo**, publicados por el Programa HABITAT de las Naciones Unidas, alertan sobre el impacto negativo que, el rápido aumento de la población urbana en el planeta está teniendo sobre las condiciones de vida de los individuos y la calidad de vida en las ciudades.

Así, se detecta un rápido aumento de la infravivienda y la aparición de barriadas (slums) que no tienen acceso a los mínimos servicios necesarios para garantizar la salubridad, mientras que los gobiernos locales y las municipalidades son, en muchos casos, incapaces de abordar estrategias comprensivas de planificación y desarrollo urbano y territorial, desde las que afrontar estas dinámicas.

**Mejorar las capacidades de gestión y planificación de los gobiernos locales**, y en general los instrumentos de gobernanza en el contexto de la globalización, **se convierte**

en un elemento fundamental en la lucha contra la desigualdad social y la pobreza, en la medida en la que, como se desprende de los datos mencionados más arriba, estas están adquiriendo un rostro cada vez más urbano.

Y es que, **la gestión del territorio**, las infraestructuras, el diseño de las redes de transporte público, la planificación de la provisión de los servicios públicos básicos etc. **se convierten en actividades cada vez más complejas, en la medida en la que la presión de la demanda aumenta más rápido que los recursos y las capacidades** de los gobiernos locales para afrontarlas.

Sin embargo, más allá del ajuste entre la oferta de las políticas públicas locales y las demandas de los ciudadanos, la gobernanza de las ciudades y de los territorios en el marco de la globalización debe abordar un profundo proceso de reflexión en otros dos sentidos:

- El primero de ellos, tiene que ver con **el posicionamiento de las ciudades en el marco de la globalización** y la aparición de nuevos modelos de desarrollo urbano y territorial.
- El segundo de ellos se refiere a **cómo conseguir fortalecer la democracia local para que la ciudadanía, a través de la participación en el espacio público consiga convertirse en protagonista de los procesos de desarrollo.**

### 3. Desafíos para la gobernanza urbana: el posicionamiento de las ciudades en la globalización

Vivimos en un mundo en el que los modelos de desarrollo territorial apoyados en la ventaja comparativa y en la división nacional del trabajo han dado lugar a un escenario de ventaja competitiva entre territorios y ciudades que se apoya en una idea de competición absoluta y en la inserción del territorio en los flujos económicos globales.

El tránsito de un modelo a otro se ha apoyado, fundamentalmente, en dos niveles de cambio:

- Un primer nivel de cambio que ha tenido lugar en **el marco del modelo productivo capitalista**: éste apoyándose en la revolución de las tecnologías de la comunicación y la información ha permitido la deslocalización y la movilización del capital.
- Un segundo nivel de cambio que se apoya en **la crisis del Estado como único nivel relevante para la política**. Esta crisis se representa a lo largo de un conti-

num que va desde lo local a supranacional, o en otras palabras hacia “arriba” a través de la integración del Estado en estructuras de autoridad supranacionales; y hacia “abajo” a través de la descentralización y la aplicación del principio de subsidiariedad. Del mismo modo, esta crisis se refleja en un giro hacia instrumentos de gobierno en la que la distinción entre público y privado es cada vez más difusa.

Desde la óptica de la articulación de los poderes subestatales, el tránsito desde un modelo más jerárquico y mediatizado a un modelo más horizontal, se ha traducido en un creciente proceso de internacionalización de las ciudades y municipios y en general de los niveles subestatales de gobierno.

Pero además, se ha producido un cambio radical en el modo en el que el proceso de internacionalización de las ciudades se posiciona en el marco de la gobernanza local.

Desde los años 50, la internacionalización de ciudades y gobiernos locales se ha venido desarrolla a lo largo de varias dimensiones y estrategias que operan de una manera generalmente yuxtapuesta: Entre otras podríamos citar: la dimensión económica, la dimensión política (paradiplomacia), la dimensión de gestión pública (cooperación transfronteriza) y la dimensión cultural (diplomacia pública).

Sin embargo, el gran cambio que se produce en el marco de la globalización es que, mientras hasta mediados de los años 80, las políticas de internacionalización se habían estructurado **como una política reactiva**, esto es, como una política pública que busca dar respuesta a situaciones y desafíos específicos desde el punto de vista social, económico o político; a partir de los años 90, la internacionalización de las ciudades se convierte en una dimensión consustancial a la propia gobernanza local, dando lugar, por tanto, a una **política proactiva: que busca posicionar al territorio en un marco socio-económico y político en el que la globalización** y la integración supranacional determina unas condiciones cada vez más complejas para el ejercicio de la autoridad política.

En otras palabras, **el ejercicio de la autonomía política de los gobiernos subestatales requiere, cada vez más, el desarrollo de una serie de instrumentos y políticas públicas desde los que aprovechar las ventajas y responder a los desafíos que imponen tanto la globalización como los procesos de integración supranacional.**

Durante muchos años se ha instalado una especie **de dinámica de carrera hacia el suelo, (race to the bottom)** que ponía a los territorios, a los municipios y a las regiones en una especie de competición por abaratar costes sociales y económicos, como mecanismo para garantizar la inversión extranjera y, en teoría, fomentar el desarrollo económico.

Esto se ha traducido en prácticas de liberalización del suelo, reducción o práctica eliminación de los impuestos para ciertas empresas, y en general en una especie **de disminución de la densidad del territorio y de sus instituciones, limitando la capacidad de los gobiernos territoriales para ligar, de manera firme, el capital a la evolución del territorio.**

Hoy sabemos, que estas estrategias tienen consecuencias muy perniciosas desde el punto de vista del desarrollo de los territorios y de la construcción de sociedades más cohesionadas.

La reducción de los costes para facilitar la inversión extranjera, ha significado en muchos casos **la generación de modelos de desarrollo económico poco diversificados, con altos costes sociales y elevados costes económicos para las instituciones,** que han degenerado, en muchos casos, en peligrosos **procesos de desestructuración social y desaparición de los vínculos sociales y de protección básicos.** Procesos que, en la mayoría de los casos, se ven agravados cuando, las multinacionales deciden deslocalizarse hacia otras latitudes donde las condiciones son todavía mejores desde el punto de vista económico.

Gobernar los flujos de la globalización desde los territorios, intentar generar círculos virtuosos de crecimiento y construcción de sociedades más equitativas, **requiere un replanteamiento profundo del valor del territorio y sus instituciones como habilitadores y dinamizadores de dichos procesos y no, como espectadores pasivos de un proceso que toma el espacio local como escenario intercambiable.**

En este sentido, se está produciendo un **cambio paulatino,** hacia modelos de internacionalización que **parten de las fortalezas del territorio** poniéndolas en valor en el ciclo de los flujos e intercambios globales, al tiempo que se **intenta garantizar la sostenibilidad social, política, económica y medioambiental de un modelo de desarrollo** que se piensa desde las características del territorio y que, ahora sí, no pretende adaptar éste a las demandas de otros actores.

Estos nuevos modelos de política, deben apoyarse, sin embargo, en la **construcción de un liderazgo público en los niveles locales** que sea capaz de aglutinar a todos los actores del desarrollo presentes en el territorio y ponerlos al servicio de un proyecto compartido de comunidad.

En este sentido, la **democracia local, se convierte en un elemento fundamental a la hora de construir sociedades más cohesionadas** tanto desde el punto de vista de las relaciones entre las instituciones y los ciudadanos, como a la hora de articular los nexos y redes sociales que permiten el fortalecimiento del sentido de pertenencia a una comunidad.

## 4. Gobernanza local y democracia como precondition del desarrollo

Las ciudades son un espacio relacional. Relacional, como hemos visto hasta ahora, porque se ubican en un contexto político, social, económico y cultural globalizado que obliga al desarrollo de mecanismos de integración y participación en estructuras económicas, sociales y de autoridad que son cada vez más fluidas; pero, sobre todo, porque se trata de un ámbito inmediato para la articulación del espacio público y de la relación entre la ciudadanía y las instituciones.

En este sentido, es necesario repensar algunos de los elementos sobre los que se apoya la construcción de la gobernanza local, para que esta sea capaz de servir a los propósitos de la construcción de sociedades más cohesionadas, democráticas y justas en el contexto de la globalización.

**La propia idea de gobernanza denota la emergencia de nuevos esquemas o pautas de gobierno donde existe una clara tendencia a la implementación de sinergias democráticas con la sociedad civil en todos los ámbitos de la representación política y de las políticas públicas.**

Así, como se manifiesta en el documento Gobernanza y Desarrollo de la UE: “(...) la gobernanza alude a la capacidad del Estado para servir a los ciudadanos. La gobernanza se refiere a las normas, procesos y conductas a través de los que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder en la sociedad. Lo fundamental, en este contexto, es la manera en que se desempeñan las funciones públicas, se gestionan los recursos públicos y se ejercen las facultades normativas públicas. La gobernanza es el nivel de estabilidad o eficacia de una sociedad. A medida que los conceptos de Derechos Humanos, democratización y democracia, Estado de derecho, sociedad civil, descentralización de competencias y administración pública sana van adquiriendo importancia y pertinencia, paralelamente a la evolución de una sociedad hacia formas de organización política más sofisticadas, la gobernanza va convirtiéndose en buena gobernanza”<sup>58</sup>.

El nivel local se convierte así en un espacio privilegiado desde el que explorar nuevos mecanismos para el desarrollo de la buena gobernanza y por tanto de una nueva legitimidad y consenso en torno al valor del espacio público como espacio de encuentro de ciudadanos.

<sup>58</sup> COMISIÓN EUROPEA (2003) 615 *Gobernanza y Desarrollo* y COMISIÓN EUROPEA (2006) 421 *La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo. Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea*.

La legitimación de las instituciones y de las administraciones públicas implica una **profunda revisión de los canales tradicionales de participación política y ciudadana y en consecuencia, de la presencia de la ciudadanía y la sociedad civil en todos los procesos de la acción pública.**

En las últimas tres décadas, los modelos de relación entre la sociedad civil y el Estado han experimentado transformaciones profundas. Dicha revisión ha de conducir, necesariamente, a nuevas formas de **coordinación, interacción y mutua responsabilización entre las administraciones y la sociedad civil.** Una relación que tiene en lo local un espacio de trabajo abonado y necesario.

La interrelación de la globalización con los procesos de descentralización hacia los gobiernos locales ha generado en algunas ocasiones **dinámicas perversas que afectan de manera profunda a la capacidad de las instituciones para poner en valor los elementos que se encuentran en el origen de su legitimidad como mecanismo de articulación de la autoridad política.**

En este sentido, la evolución hacia nuevos modelos regulatorios en el ámbito de la prestación de servicios públicos ha tenido como efecto inmediato, en la mayoría de las ocasiones, **una disociación entre la política y el diseño y la ejecución de las políticas públicas locales** en la que tanto la ciudadanía como los poderes públicos pierden capacidad de control sobre el resultado final de los procesos.

Del mismo modo, muchos de los nuevos modelos de gestión pública tienden a **reducir al ciudadano a su dimensión como cliente** de ciertos servicios, olvidando que la prestación del servicio se apoya en la idea de la satisfacción de derechos reconocidos como miembros de una comunidad política, y por tanto, de cumplimiento de la parte del contrato social que corresponde a las administraciones públicas.

Se hace necesario pues, **reclamar la política como un elemento esencial del proceso de la gobernanza local.** Y hacerlo en el seno de las instituciones locales que son las que tienen que responder a las presiones y desafíos de la globalización, pero sin sacrificar aquellos valores sobre los que se construye una democracia local de calidad.

Es indudable que trabajar en pos de modelos de prestación más eficiente de los servicios públicos; generar políticas públicas más eficaces debe ser un objetivo primordial de la acción pública de las administraciones públicas locales. Sin embargo, **esto no puede realizarse en perjuicio de la transparencia y de las capacidades ciudadanas para una efectiva rendición de cuentas.**

**Armonizar la dimensión política y la dimensión de políticas públicas y de gestión pública de la gobernanza local,** es un elemento necesario si queremos construir sistemas institucionales territoriales con la densidad suficiente para abordar los desafíos que plantea la globalización y la construcción cohesión social.

En este sentido, las **nuevas estrategias de participación ciudadana** en el marco del diseño de las políticas públicas locales, de manera particular en la elaboración de los documentos de planificación y la extensión de las prácticas de los presupuestos participativos, representan avances importantes en el desarrollo de los mecanismos para involucrar, de manera significativa, a la ciudadanía y a los actores sociales en el espacio público.

En otras palabras, se trata de articular **una manera de concebir la acción pública** en la que ésta se pone realmente al servicio de las necesidades de los ciudadanos; activando aquellos procesos destinados a **poner en valor las capacidades del territorio** y de los individuos; potenciando las redes sociales de actores y estableciendo los mecanismos que permitan una **mejor articulación de la representación política**; ofreciendo una **respuesta constante a las nuevas demandas de la ciudadanía a través de políticas públicas de calidad**.

Una nueva manera de concebir la acción pública local que debe ser, en último término, el **leit motif de las estrategias de cooperación entre ciudades y con las ciudades**, como herramientas de acción y de cambio en el contexto de la globalización.

Estrategias que, como la cooperación pública descentralizada, deben comenzar a **poner en el centro de su actividad la construcción de un liderazgo público local capaz de afrontar los desafíos de la globalización** desde una visión sistémica sobre el valor de la gobernanza local en ese contexto; **con capacidad técnica para abordar una reestructuración de los instrumentos de política pública en los niveles subestatales**; comprometido con **una visión de la gobernanza democrática que es capaz de poner en valor las capacidades de desarrollo de todos los individuos de una comunidad**; y que convierte a las instituciones en protagonista y dinamizador de dichos procesos.

## 5. La cooperación con y entre las ciudades: retos y desafíos

Existe un amplio consenso internacional, sobre la importancia de situar a las ciudades y a los actores locales en el centro de los procesos de desarrollo<sup>59</sup>. Un consenso que, sin embargo, no se ha traducido aún en una visión compartida sobre cuáles deben de ser los mecanismos de cooperación con los gobiernos locales desde el punto de vista de la aplicación de los consensos internacionales sobre la calidad y la efectividad de la ayuda, ni sobre como se debe insertar, en este contexto, la cooperación descentralizada.

<sup>59</sup> Un consenso ampliamente compartido por la Cooperación Española y que se ha traducido, recientemente, en el ámbito de la Estrategia de Gobernabilidad Democrática, en la que se reconoce el apoyo al fortalecimiento de la gobernanza local como un ámbito prioritario de actuación.

La cooperación con y entre las ciudades y el fortalecimiento de la gobernanza local es un ámbito que requiere **nuevos desarrollos desde los que superar algunos de los límites que se derivan de las estrategias puestas en práctica para su abordaje en el pasado.**

En este sentido, frente a una manera más esencialista de entender la cooperación descentralizada, **es importante que ésta comience a avanzar de la mano de la cooperación que ejecutan el resto de donantes en un esfuerzo por abordar una verdadera división internacional del trabajo desde la que contribuir a mejorar la efectividad de la cooperación para el desarrollo.**

Una demanda que, más allá de cualquier otra consideración, emana de los propios países y sociedades en desarrollo que, en muchos casos encuentran dificultades para armonizar la oferta de la cooperación internacional en el marco de una estrategia de desarrollo armonizada.

Así, es importante, **habilitar espacios de encuentro entre la cooperación centralizada y la cooperación descentralizada** desde los que se puedan articular iniciativas conjuntas, basadas en valores y principios programáticos compartidos y que se apoye en una racionalidad de ventaja comparativa, que permita deslindar en que ámbitos, la cooperación descentralizada puede ser más efectiva y viceversa.

Ámbitos de colaboración desde los que **construir una auténtica política de desarrollo multinivel**, desde la que superar las limitaciones de las políticas de cooperación tradicionales y su subdivisión entre cooperación centralizada y descentralizada.

Sin lugar a dudas, **el fortalecimiento de la gobernanza local y la construcción de un liderazgo público local comprometido** con los valores de la democracia y la cohesión social es un ámbito de trabajo en el que la cooperación entre gobiernos locales y ciudades puede arrojar, y ha venido arrojando, resultados muy positivos.

Sin embargo, **la aportación de actores estatales** (agencias de cooperación y Administraciones Públicas), ya sea de los países del Norte, como de los países del Sur, **puede servir, en coordinación con las iniciativas desarrolladas a nivel local, para consolidar muchos de los procesos de reforma que se han puesto en marcha** en el ámbito de la gobernanza local y que, sin la participación de estos, corren el riesgo de diluirse una vez que los programas de cooperación se retiran.

En este sentido, resulta crucial **apoyar procesos de diálogo político a nivel nacional en los países en vías de desarrollo**, en los que se pueda trabajar para potenciar el papel de la gobernanza local en el seno de los procesos de desarrollo en los PVD. La FIIAPP ha apoyado varios de estos procesos en América Latina, sin embargo, la efectividad del trabajo político con nuestros socios en el Sur, puede **aumentar exponencialmente si los actores de la cooperación centralizada y los actores de la cooperación descentralizada cooperamos en la generación de espacios de diálogo más ricos y más plurales.**

**La Unión Europea**, ha venido haciendo esfuerzos para abordar la reforma de los mecanismos de cooperación con las ciudades y los gobiernos locales que apuntan, de alguna manera, sobre de las líneas de trabajo que hemos mencionado más arriba. Algunas de sus iniciativas son las siguientes:

- **La reforma de algunos de sus programas más emblemáticos de cooperación descentralizada, como el Programa URB-AL**, para situarlo en línea (tanto desde el punto de vista metodológico, como desde el punto de vista de los contenidos) con el resto de instrumentos que componen la estrategia de cooperación regional en América Latina.
- La puesta en marcha de un nuevo **Instrumento de Cooperación para Actores Locales y No-estatales en el marco de las previsiones presupuestarias 2007-2013** cuyo objetivo primordial es potenciar el papel de los gobiernos locales y la sociedad civil en el marco de los procesos de desarrollo, fomentando alianzas de cooperación entre ciudades, pero también entre estas y los actores estatales.
- La aprobación de la **Carta Europea para la Cooperación y el Fortalecimiento de la Gobernanza Local**, un documento programático en el cuál la Unión Europea, pretende establecer un marco de referencia normativo en este ámbito, en la línea de lo que supuso, en su momento, la Carta Europea de la Autonomía Local y que, sin duda, se convertirá en un documento vinculante para las estrategias de cooperación de gobiernos centrales y no centrales en este ámbito.

La FIIAPP, como actor de la cooperación Española, pero también con una clara vocación europea, se está situando en el centro de la reflexión abierta por la UE en la medida en que consideramos que es crucial que seamos capaces de mejorar el impacto de la cooperación internacional sobre los procesos de desarrollo a nivel local, sin que esto signifique una dispersión y fragmentación excesiva de la ayuda, que impida su incorporación efectiva en el marco de las estrategias de desarrollo en los países del Sur.

Así, desde hace algunos años **la FIIAPP coopera con los actores de la cooperación descentralizada en el desarrollo de iniciativas conjuntas** en las que poner en valor más de diez años de actividad al servicio de la construcción de democracias más inclusivas y efectivas en los países en vías de desarrollo; **a través de la Asistencia Técnica Pública y las metodologías de intercambio de experiencias.**

Una de las iniciativas más recientes en este sentido puede ser **el desarrollo, conjuntamente con la Diputación de Barcelona, de la Oficina de Coordinación del Programa URB-AL**; un instrumento destinado a poner en valor la cooperación descentralizada entre la Unión Europea y América Latina, en el marco de la estrategia de cooperación Europea con esta región y, de manera específica en el ámbito de la construcción de la cohesión social.

Desde este punto de vista, la FIIAPP anima a los actores de la cooperación descentralizada a explorar este tipo de **metodologías; metodologías que se apoyan en la movilización del conocimiento público** existente en las administraciones públicas de los países del Norte y del Sur, poniéndolas al servicio de los procesos de reforma de los Países en Vías de Desarrollo.

En este sentido, saludamos la iniciativa de la UE para **extender el mecanismo de los Hermanamientos**, que se viene desarrollando en el seno de los procesos de incorporación del acervo comunitario y de la Política Europea de Vecindad, **al ámbito de la gobernanza local y de la cooperación entre ciudades.**

Un paso que, creemos, puede suponer un avance importante a la hora de transitar de una AOD descentralizada tradicional, a **modelos mejor alineados con los consensos internacionales.**

Repensar la cooperación internacional con y entre las ciudades debe suponer, ante todo un proceso de aprendizaje mútuo entre los actores de la cooperación centralizada y los actores de la cooperación descentralizada; entre los actores del Norte y los actores del Sur. Un proceso en el que todos debemos estar dispuestos a ser transmisores y receptores de conocimiento en la medida en la que todos los actores de la cooperación, las instituciones públicas de los países del Norte y del Sur y la sociedad civil, seamos capaces de articular una agenda política y de políticas compartida que ponga en el centro, la construcción de sociedades más democráticas y justas en los países en vías de desarrollo.

No hay ninguna duda, que la FIIAPP es, y seguirá siendo un interlocutor atento y comprometido en este proceso.

## ☐ **La Gobernanza como apoyo del equilibrio social**

**José Estrada**

Director de la Fundación CIEDES (Málaga)

Al analizar el papel que tienen las ciudades y las regiones a la hora de lograr la cohesión social de un territorio, sin duda, hay que decir que la planificación estratégica puede colaborar en este objetivo.

La planificación estratégica es una concepción de la realidad que obliga a un cambio de mentalidad en todo tipo de agentes sociales, a una mente abierta, a plantea-

mientos alternativos y sugerentes, a la comunicación y la colaboración, a la imaginación, a lo nuevo, a lo diferente, a lo innovador que permite dirigir con acierto los recursos escasos a proyectos e inversiones clave.

Todos estos retos, tanto los compartidos por todos los municipios de un mismo territorio como los específicos de cada ciudad, tienen en la cooperación público-privada y en la búsqueda de estrategias cooperativas la base del éxito de las iniciativas que se pongan en marcha. La movilización y la colaboración de todos los agentes se convierte en piedra angular de este proceso, encaminando la ciudad hacia una mayor integración y articulación social.

Los municipios y los territorios se encuentran con el reto de encontrar nuevas fórmulas de gobierno y de gestión donde la clave sea la capacidad de negociación más que las competencias adquiridas. El liderazgo así de los municipios vendrá dado por la potenciación de estas capacidades, el fortalecimiento de los servicios y la mejora de la respuesta a las necesidades de su ciudadanía.

**Es decir, la puesta en práctica de una verdadera gobernanza, en la que la calidad es la clave transversal, será la diferencia entre el buen funcionamiento del municipio y el conflicto de relaciones entre agentes, por tanto, la diferencia entre la armonía social y el enfrentamiento o desequilibrio de la sociedad.**

El perfil humano de los responsables de la toma de decisiones resulta fundamental para este contexto. La gobernanza requiere contar con alcaldes cuyos perfiles estén basados en el diálogo, cuyo principal objetivo sea articular los intereses ciudadanos por encima de los intereses de partido. Gestores con una “cintura política” que les permita emprender el diálogo y llegar al entendimiento con distintos interlocutores, con capacidad para el trabajo en red.

De la gobernanza así entendida surge una nueva generación de regidores municipales, “los alcaldes del entendimiento” para los que todo aquello que acontece en su ciudad, pese a que en ocasiones no es de su competencia<sup>60</sup>, siempre será de su “incumbencia”.

Con estos parámetros, que vienen a traducir a escala administrativa lo que a escala humana se pide y se vive en las relaciones sociales armónicas, entiendo que es posible mejorar la calidad de vida real de los habitantes de un territorio.

---

<sup>60</sup> Las entidades locales españolas tienen muy limitadas tanto sus competencias como la financiación para hacer frente a las necesidades de los ciudadanos.

## 1. Redes y personas comprometidas con el buen gobierno

La globalización y la implantación de la sociedad del conocimiento, ha llevado entre otros al fenómeno de la eliminación de las históricas fronteras, no sólo las económicas o fiscales, sino las territoriales. El territorio ha dejado de ser un factor fijo. Las fronteras se desdibujan.

Ante este fenómeno, cada vez más se configuran las ciudades- región donde varios municipios deben actuar y trabajar como un único organismo. Las ciudades se convierten en proyectos políticos que actúan sobre distintas realidades territoriales que tienen sus propias estrategias.

El elemento territorial y, sobre todo, el elemento administrativo tienen que empezar a supeditarse a la estrategia que se marca sobre el espacio. Las herramientas de planificación que afectan a la componente territorial de la ciudad deben transformarse en herramientas dinámicas, flexibles y ágiles.

Es el ejemplo de los planes de ordenación urbana del territorio que se siguen construyendo sobre las bases y los esquemas clásicos de ordenación. Hoy día, la existencia de los sistemas de información geográfica (GIS) te permite conocer la ciudad más allá de sus fronteras administrativas y cruzar datos y variables en tiempo casi real, de manera que puedes tener toda la información necesaria antes de tomar cualquier decisión que afecte al espacio. Sin embargo, son pocos los PGOU que utilizan esta herramienta informática.

Por otra parte, al decir que *“el desarrollo económico depende de la capacidad para gestionar lo público y del liderazgo democrático para articular el interés general”* no debemos plantearlo como una tecnocracia donde el sector público conoce los intereses de los ciudadanos y es el único capaz de darle respuestas y organizar las estructuras urbanas y sociales para conseguirlo.

Es importante destacar que las personas son las que construyen la sociedad y, por tanto, la ciudad. El ciudadano se tiene que convertir en el centro del nuevo modelo urbano y se han de potenciar las acciones que se encaminen a facilitar su interacción y su trabajo en red, es decir, la difusión de su conocimiento y experiencia para un mayor aprovechamiento en la mejora urbana. Se ha de apostar por la complicidad de la sociedad en el mantenimiento del entorno y de los recursos naturales, en la resolución de los desequilibrios sociales y la creación de redes de apoyo. La ciudadanía ha de acercarse e integrarse en la toma de decisiones que afectan al bien público y colectivo gracias a una mayor transparencia y accesibilidad a la información.

La planificación estratégica urbana y territorial puede jugar un papel clave en el cambio de escala de lo administrativo a lo funcional, como vía para la negociación que se ha de realizar entre los agentes públicos y privados de este amplio territorio. Puede

ayudar a encontrar el equilibrio entre lo cooperativo y lo competitivo, generando estrategias compartidas entre los distintos territorios y los diversos agentes.

Durante mucho tiempo, el pensamiento racional llevó a plantear hacia dónde se quería ir, y cómo llegar, hoy la planificación estratégica responde más al planteamiento de “con lo que se tiene, hasta dónde se puede llegar”. Al final, es la ventaja cooperativa la que puede situar a los territorios en el mapa global.

No obstante, los planes estratégicos están a caballo entre la pura regla y la pura artesanía, es decir, su metodología ha de irse adaptando a la realidad del territorio sobre el que actúa. No existe un método único que se pueda copiar de forma mimética de un territorio a otro. El gran reto está en crear visiones globales del mismo que sean lo suficientemente atractivas para los ciudadanos y los agentes que interactúan en él. Sólo esta capacidad de “empatía urbana” y esta flexibilidad, permitirá movilizarlos y generar compromisos para lograr los objetivos estratégicos planteados.

El propio plan se convierte en un proceso, más que en un instrumento. Proceso que se caracteriza por unos principios básicos de actuación como son: la negociación y la deliberación.

En un plan estratégico no tiene sentido la votación. El proceso pretende que, a través del diálogo y el debate abierto y maduro, se pongan sobre la mesa unos buenos argumentos que permitan llegar a soluciones basadas en la lógica de “yo gano-tú ganas” (las llamadas soluciones win-win).

Esta manera de trabajar es la que puede permitir articular estrategias compartidas y cooperativas que faciliten la articulación de políticas, en definitiva, la gobernabilidad de los territorios.

Cuando esta forma de trabajar se interioriza en los ayuntamientos o en cualquier organización, se podría decir que el plan estratégico se convierte en el principio de un círculo virtuoso que enseña a cooperar a los individuos y acerca la realidad al objetivo deseado de ciudad. Es el paso a la gestión estratégica y la gobernanza, siendo uno de sus efectos la adaptación de las rígidas estructuras administrativas a las flexibles y dinámicas herramientas de la concertación y el diálogo.

Por otra parte, esta dinámica genera a su alrededor una serie de efectos inducidos que escapan del alcance de los gestores públicos y que refuerzan, en algunos casos, o generan, en otros, procesos e iniciativas ciudadanas de implicación social.

Es el caso de Málaga, donde el debate y el consenso que hubo en el marco del Plan Estratégico sobre el AVE llevó a que se creara una plataforma de apoyo ciudadano al mismo. Hoy es una realidad. No sólo por la implicación de los políticos y los principales agentes sociales, sino por el papel activo de la ciudadanía.

## 2. Casos de buenas prácticas

Dentro de los aspectos que se están resaltando, en concreto, de cómo **la cooperación entre municipios y la buena gobernanza puede ayudar a la mejora de un territorio**, cabría destacar algunos casos de buenas prácticas. Una buena práctica en este sentido, es el **Foro Metropolitano de Alcaldes de Málaga**.

Desde la Fundación CIEDES se apuesta no sólo por la búsqueda de consensos a nivel teórico y de objetivos estratégicos, se comprende que es necesario dar un paso más hacia la articulación de herramientas y de espacios de debate para la negociación y la concertación. La experiencia de creación del Foro Metropolitano de Alcaldes, integrado por 14 municipios que se reúnen al menos una vez al año, se ha convertido en la prueba de que una nueva forma de gobernar el territorio es posible y necesaria.

Impulsado por la Fundación CIEDES en colaboración con la Asociación MADECA 10, responsable del Plan de Desarrollo Estratégico Provincial, el Foro Metropolitano de Alcaldes nace como un espacio de encuentro y debate, en el que participan los alcaldes de 14 ayuntamientos del espacio metropolitano. La constitución de un Foro de este tipo puede resultar una herramienta clave para dirigir y velar por el desarrollo sostenible de todo el territorio metropolitano.

Los objetivos del Foro, aprobados por unanimidad en su primera sesión de trabajo, son:

- Constituirse como Consejo consultivo y de debate de las acciones estratégicas que tengan ámbito metropolitano, y puedan ser asumidas como compromisos reales por los municipios.
- Establecer una coordinación entre los gobiernos locales para aunar los esfuerzos que se realizan en la defensa de los intereses de Málaga en el conjunto andaluz y español.
- Trabajar como órgano impulsor de acciones e iniciativas metropolitanas que requieran coordinación y acuerdos entre municipios.
- Concertar anualmente un programa de acción metropolitano, que incluya algún proyecto de coordinación y alguno de impulsión.

Se han puesto en marcha tres sesiones del Foro Metropolitano de Alcaldes: Movilidad y accesibilidad, el Ciclo integral del Agua, e Infraestructuras de telecomunicaciones. Cada uno de estos Foros se prepara a través de dos sesiones previas de expertos y técnicos municipales, con un documento borrador de base que analiza el modelo metropolitano existente en cada uno de estos ámbitos. Se convoca una Mesa de Expertos

con profesionales y técnicos que trabajan en los sectores de debate y se repasa el modelo propuesto en el documento, destacando sus carencias y oportunidades de mejora. Posteriormente se trabaja con los técnicos de los municipios implicados, que han sido designados previamente por sus Alcaldes. Con ellos se analizan los estrangulamientos y propuestas concretas para la articulación de soluciones entre municipios y se incorporan al documento.

Para finalizar se celebra el Foro Metropolitano de Alcaldes teniendo como base un documento que resume el modelo metropolitano existente y el deseado en la materia en cuestión, destacando las posibles actuaciones a poner en marcha para corregir sus deficiencias y aprovechar al máximo las oportunidades.

Tras la celebración del Foro de Alcaldes el documento se modifica con las aportaciones que se vierten en la reunión y se traslada a los distintos Ayuntamientos para que sea utilizado por todos ellos en sus distintos foros de negociación institucional. De hecho, desde la Fundación CIEDES y desde MADECA se remiten la Conclusiones del Foro de Alcaldes a las principales administraciones y colectivos con competencias en la materia de estudio y debate.

Otro ejemplo latinoamericano de gobernanza, entendida como la conciencia que tiene un organismo formalmente autónomo sobre su interdependencia de otros, se encuentra en el **Golfo de San Jorge, en la Patagonia Argentina**.

Se trata de un vasto territorio en el que confluyen las provincias de Chubut y Santa Cruz y en el que la principal actividad productiva es la extracción de petróleo. Durante más de 30 años las empresas petroleras se han ido asentando en el territorio y han ido desarrollando sus actividades al margen de la dinámica urbana y social que se estaba dando a su alrededor. La noticia del inicio de nuevas prospecciones petroleras, ya no en la plataforma continental sino marina, ha llevado a los alcaldes de la zona y a las propias empresas a plantearse la necesidad de una interacción.

En estos momentos, de la mano de la Fundación FINES, un conjunto de 6 municipios de la zona se han empezado a organizar en coordinación también con las empresas petroleras y han puesto en común el modelo de territorio que quieren desarrollar de cara al futuro. Esta plataforma de alcaldes ha organizado el primer Foro de Petróleo Off Shore del Golfo de San Jorge y han invitado a asistir al mismo a todos los sectores implicados en su desarrollo: alcaldes, responsables políticos de la provincia, empresas petroleras, universidad, sector comercial, colectivos ciudadanos y ecologistas, etc.

Es el inicio de un proyecto que pretende modelar a través de una Agenda 21 y un sistema de indicadores urbanos con plataforma GIS este espacio, creando una herramienta dinámica de estudio y de análisis, complementándola con la plataforma política de alcaldes para la toma de decisiones.

Cambiando de ámbito de estudio, y de cara a destacar cómo **la concienciación social logra el compromiso ciudadano y la creación de redes propias que articulan finalmente el bien común, se podría destacar el caso de la Isla de Santa Cruz en las Islas Galápagos (Ecuador)**. En este ejemplo los distintos gobiernos municipales habían intentado dar respuesta a los problemas de gestión de residuos sólidos urbanos sin gran éxito. La población estaba acostumbrada a depositar en determinados puntos de la isla, como vertederos incontrolados, los residuos y en distintas ocasiones los intentos por cerrarlos no habían tenido éxito.

En el marco de un proyecto de cooperación con otras ciudades de América Latina y Europa, denominado URB-AL, crearon un proyecto de tratamiento integral del problema, en el que el primer elemento de trabajo fue la concienciación social y la educación ciudadana.

Se desarrollaron unos talleres de formación sobre el ciclo de vida de los residuos y se formó a una serie de agentes ambientales en el seno de las comunidades de vecinos y de los colegios. Se contrató a estas personas para que fueran visitando los hogares de la zona informando sobre estos aspectos y sobre el proyecto del municipio de ordenar la selección, recogida, depósito y reciclaje de los residuos. Cuando el proyecto se puso en marcha, la población fue la que ayudó al éxito del mismo y la que reclamó las mejoras en las rutas de recogida de residuos y en los vertederos, creándose además una serie de cooperativas que además de ordenar el ciclo de reciclaje trasladaron al ámbito de la economía formal lo que antes estaba al amparo de la informal.

## □ Estrategia de Participación Social en la Planeación Urbana como vía de Cohesión Social

**Alfonso Iracheta**

Coordinador de la Red Mexicana de Ciudades para la Sustentabilidad-HABITAT

### 1. Introducción

La cohesión social es una consecuencia o resultado que emana de una serie de condiciones históricamente construidas en cualquier sociedad. Entre estas, destaca la idea de pertenencia a una comunidad y el compromiso que esto genera para atender sus necesidades y para respetar sus reglas de convivencia por medio de arreglos institucionales diversos.

Conforme avanzan los procesos globales: en la economía, en las comunicaciones, en la política, en la demografía, en la cultura, etcétera, la cohesión social enfrenta severos retos porque se ve influenciada por percepciones distintas que provienen de otras realidades nacionales o regionales. El resultado es diverso:

- Por una parte, algunas sociedades confirman su condición histórica y se refrendan como comunidades, sin dejar de involucrarse en movimientos globales que influenciándolas no logran transformar su esencia.
- Por la otra, las comunidades menos cohesionadas o que enfrentan severas crisis de diversa naturaleza y choques culturales fuertes ante la influencia de corrientes provenientes de otras culturas.

La cohesión social es también un fenómeno marcado por las condiciones socioeconómicas concretas de desarrollo que enfrenta cada comunidad. A mayor calidad de vida y menor inequidad social, las posibilidades de cohesión social aumentan y viceversa, conforme la brecha en la distribución de la riqueza y las oportunidades se profundizan, menores son las posibilidades para que las comunidades se integren, simplemente porque la capacidad económica tan diferenciada, provoca más aislamiento y fragmentación social y espacial.

Ya Milton Santos lo advirtió desde la década de 1970 al observar la formación de dos grandes circuitos socioeconómicos en las economías de menor desarrollo relativo de América Latina, con una clara materialización espacial en las ciudades: un circuito tradicional, premoderno y de muy bajo ingreso, que cede, por la vía de la sobreexplotación, recursos para la acumulación del otro, el circuito moderno, globalizado.

Ambos se sobreponen al momento de la producción, coincidiendo en los centros económicos más dinámicos de las ciudades; los que cubren los empleos menos remunerados y menos deseados, son los que desarrollan actividades de baja productividad y desarrollo tecnológico que son no obstante, indispensables para que operen los circuitos modernos.

Al momento de la habitación, estos grupos son segregados a las peores localizaciones urbanas, marcando con claridad la fragmentación / segregación socio-espacial que define a las ciudades de la globalización en este subcontinente.

Descubrimos entonces que no existe cohesión social en la ciudad, porque no existe una comunidad como tal, sino un conjunto de comunidades claramente diferenciadas, en primer lugar, por su ingreso y sus inmensas diferencias y capacidades de consumo, en segundo, por su diferencial acceso a los beneficios de la modernidad (políticos, culturales...) y, finalmente, por su localización en el espacio urbano.

Aparece la necesidad de enfrentar estos fenómenos y reconocemos que las herramientas para el análisis y la atención de estos fenómenos son insuficientes. Por ello, recuperar la planeación participativa, resulta importante. No es sólo la cuestión de contar con elementos técnicos, científicos y políticos para medir, localizar y comprender los fenómenos, sino también para construir caminos que permitan reducir las contradicciones que el sistema o el modelo económico-político ha impuesto.

En este contexto, se desarrollan ideas preliminares sobre la necesidad de acordar desde la base social un proyecto urbano y hacer de la participación comunitaria organizada un instrumento de acuerdo sobre dicho proyecto y en consecuencia de acercamiento entre grupos sociales, de base sectorial y territorial, en busca de mayor cohesión entre ellos.

Estamos proponiendo rescatar la planeación urbana bajo nuevos principios, ubicándola al nivel de la alta política, porque la gestión y el acuerdo social para resolver las contradicciones socio-espaciales se han convertido en condiciones sine *quanon* para gobernar.

Una perspectiva desde la gobernanza democrática de base territorial, obliga a percibirla como un proceso socio-político de debate, gestión y acuerdo entre los actores sociales y el gobierno, principalmente local, para tomar decisiones corresponsables que atiendan los problemas socio-espaciales en el largo plazo y de manera integrada. Un proceso de esta naturaleza, requiere fundamentarse en información y conocimiento sobre la realidad, reconocido y legitimado por todos los actores intervinientes; requiere una base instrumental para su operación –desde legislación adecuada, hasta estructuras institucionales para operar los acuerdos y evaluarlos– y debe ser formalizado a manera de acuerdo o pacto social. El documento donde se plasma este acuerdo es el PLAN.

## 2. Las limitaciones de la planeación urbana en México

Las formas y procesos tradicionales de planificación urbana en México, al igual que las estructuras institucionales de las tres esferas de gobierno, particularmente las municipales, para ordenar el crecimiento de las ciudades, han alcanzado un punto en el que sus resultados son tan limitados, que ponen en riesgo la calidad de vida de la mayor parte de la población urbana y la sustentabilidad de las ciudades y su entorno regional.

En general, el proceso de elaboración del plan de desarrollo urbano en ciudades mexicanas se caracteriza por ser poco participativo. Igualmente, su estructura es rígida y su contenido es parcial y sesgado a enfoques espacialistas con bajo compromiso hacia los procesos y necesidades sociales, económicas y ambientales del territorio por planificar.

Existen grandes limitaciones para que las autoridades y la sociedad cumplan el contenido acordado en planes y programas de ordenamiento y desarrollo territorial, porque en general estos instrumentos carecen de fuerza normativa y, más grave aun, de consecuencias (políticas, administrativas, penales) por su incumplimiento.

Sus modificaciones y actualizaciones tienden a ser en gran parte discrecionales y no toman en cuenta la opinión pública ni los impactos que podrían generarse en los aspectos ambientales, urbanísticos, sociales y económicos.

El resultado es que son otras fuerzas sociales, principalmente los mercados inmobiliarios y no el gobierno, las que orientan el desarrollo urbano, con objetivos cada vez más alejados de los intereses comunitarios.

Las consecuencias obvias son cuando menos dos: por una parte, se reducen las posibilidades de alcanzar acuerdos entre los diferentes actores sociales, porque mientras unos se apropian de las ventajas de la urbanización, otros, los más pobres, solo las sufren; por la otra, los planes y programas de desarrollo urbano tienden a ser rebasados por la realidad urbanística.

Ninguna ciudad mexicana ha sido ajena a estos problemas. Sin embargo, a partir de la última década del siglo XX en que se inicia el proceso de reflexión desde la sociedad local sobre estos problemas y se da pie a la creación de institutos municipales de planeación –IMPLAN–, se establecen nuevas bases que pueden resolver las limitaciones mencionadas.

Esto significa que diversos actores sociales, especialmente del ámbito local, han entendido el valor que tiene ordenar la ciudad y hacerla habitable para todos.

Igualmente, significa que existen nuevas estructuras y formas de planificar que se están implantando, que rebasan a las ya obsoletas que se niegan al cambio y que pueden ser caminos para atender las contradicciones y carencias de las ciudades y su entorno metropolitano.

### 3. Las exigencias de una planeación urbana renovada

Ante las graves limitaciones que ha mostrado el ejercicio de la planeación urbana mexicana en las últimas décadas, los actores sociales y en particular el gobierno, enfrentan una crisis que sólo puede resolverse si las políticas públicas para el desarrollo urbano se adecuan a las condiciones que imponen las transformaciones sociales, económicas, espaciales, ambientales e institucionales. Esto se traduce en exigencias que se sitúan, cuando menos, en tres grandes temas a saber:

- El primero es que la planeación como instrumento de cambio social y de promoción de soluciones eficaces de acuerdo con los medios y recursos disponibles, debe demostrar su utilidad concreta en la toma de decisiones, en condiciones que exigen enfrentar los fenómenos socio-espaciales, de manera integrada, muy focalizadas en el ámbito local sin perder de vista su entorno regional y con deficiencias de información.

Esto implica que los planes deben ser guías para la acción, en los que se clarifiquen objetivos, estrategias, acciones, proyectos y los instrumentos para su aplicación en la realidad, lo que exige claridad y brevedad, dejando atrás la rigidez de los grandes documentos en los que se intenta incluirlo todo y que sólo son accesibles a los grandes electores y los expertos.

Plantea también, la necesidad de hacer compatibles la estructura sectorial en que tradicionalmente se organiza el gobierno y el trabajo en las comunidades, con la conceptualización de problemas y fenómenos que se presentan de manera integrada y que su análisis es mucho más enriquecedor para comprender la realidad urbana.

- El segundo es que cada vez aparece con más frecuencia y claridad, la exigencia social por participar en las cuestiones que le atañen en su vida cotidiana, al grado de adquirir esta exigencia un valor en la política. Ya no es posible continuar con políticas de participación social limitadas a la *consulta ciudadana*, en la que la discusión de temas generales como estrategia, simplemente hace que nadie esté en desacuerdo y que no se debatan los problemas de la realidad urbana porque es en este nivel, donde aparecen las diferencias entre los actores sociales y entre estos y el gobierno.

La planeación gubernamental no reconoce que una característica de los procesos sociales es y seguirá siendo el conflicto, por lo que la cohesión del tejido social se diluye por la permanente confrontación entre grupos sociales ante la escasez (de espacio, servicios públicos, oportunidades, recursos, etcétera). Cuando no existen espacios para debatir y participar de las decisiones sobre la solución de las necesidades concretas, se agudiza el conflicto. Contrario *sensu*, cuando se asume la existencia del conflicto y se establecen bases para el debate socio-político, la gestión y la negociación se hace más viable, porque en el propio proceso se escuchan y analizan las propuestas de los otros al igual que las propias. Uno de los resultados de esa estrategia, es la tendencia a la reducción de las tensiones sociales y las manifestaciones violentas que tanto afectan a las ciudades mexicanas.

- El tercero es que las estructuras institucionales y las formas de hacer planeación ha alcanzado sus límites y desde hace muchos años enfrentan rendimientos decrecientes. No es sólo la falta de versatilidad de los planes o su capacidad

para ofrecer integradamente propuestas de desarrollo urbano más allá de visiones *espacialistas*, sino que las instituciones responsables de la planeación territorial y otras asociadas, han perdido capacidades estructurales y no ofrecen condiciones para asumir los compromisos de cambio social y espacial que la realidad de las ciudades de México exige. Por ello, la tercera exigencia es reestructurar las bases institucionales e instrumentales de la planeación a fin de que desarrolle nuevas capacidades para gestionar planes integrados, participativos y con perspectivas de largo plazo.

#### 4. Algunas orientaciones para atender la crisis de la planeación urbana en México

En primer lugar, la sociedad urbana y su gobierno deben luchar por reducir a su expresión equilibrada el carácter mercantil del suelo urbano y urbanizable de la ciudad. Es decir, es necesario establecer reglas e instrumentos para que la ciudad deje de ser para efectos prácticos, sólo un conjunto de mercancías, donde ha sido sumamente difícil limitar la ocupación, densificación y/o explotación de todo tipo de espacios que resultan de interés para el mercado inmobiliario.

Se ha perdido espacio público y no se crea nuevo porque domina la visión comercial frente a la comunitaria. Se han invadido y vendido derechos de vía y se están explotando y deteriorando lugares de alto valor ambiental. Los espacios que por sus cualidades debieran ser para toda la comunidad, son comercializados perdiéndose el carácter comunitario de la ciudad.

El resultado social ha sido muy claro; conforme ha avanzado la ciudad-mercancía, desde la década de 1980, se ha acelerado la segregación social de las familias de menor ingreso, porque el crecimiento del precio inmobiliario es muy superior al de su salario o ingreso; en consecuencia, no pueden pagar por 'esa' ciudad y tienen que crear otra, la informal – irregular-ilegal, donde pueden asentarse por un menor precio de suelo y uno mucho mayor para acceder a las condiciones mínimas de vida digna (ver Iracheta y Smolka, 2001).

En segundo lugar, los documentos del sistema de planeación (desde el Plan Municipal de Desarrollo hasta el Plan de Desarrollo Urbano), deben integrarse y tener una visión de largo plazo.

La realidad actual es que, desde la marginación de la planeación como instrumento de gobierno en la década de 1980 y su sustitución por los mercados (particularmente el inmobiliario), el sistema de planeación perdió fuerza y sentido; en consecuencia, no ha sido el plan el instrumento para tomar decisiones de localización;

en su lugar, han predominado principalmente como factor decisorio, las 'necesidades' del sector inmobiliario legal e ilegal.

Por esto, se debe trabajar para dotar a estos instrumentos de planeación de la fuerza legal necesaria con el propósito de garantizar que lo planeado se cumpla, lo que implica hacer del Plan de Desarrollo urbano un documento-ley; igualmente, es necesario que la sociedad participe efectivamente en su elaboración, ejecución y evaluación, como vía de apropiación del proyecto de ciudad, lo que permite asumir que será posible su aplicación en el largo plazo, más allá de las administraciones estatales (6 años) y municipales (3 años).

El objetivo es que el Plan de Desarrollo Urbano sea, en última instancia, el resultado de los acuerdos y compromisos 'de hacer' por parte de los actores sociales y el gobierno, y no quede limitado a sólo buenas intenciones sin consecuencias por incumplimiento. Con ello, el plan deja de ser el propósito principal del sistema de planeación, para ser sustituido por el acuerdo, la gestión y el compromiso hacia la acción. El plan es el documento que formaliza lo anterior.

En tercer lugar, se deben crear o poner en práctica instrumentos efectivos de diseño, administración, información, participación y difusión del Plan de Desarrollo Urbano, para que deje de ser un documento prácticamente desconocido y que no refleja el sentir de la comunidad ni el proyecto para el futuro de su ciudad.

No es posible que una comunidad se integre en torno a un proyecto que la afecta directamente, como es el que se plasma en el Plan de Desarrollo Urbano, si no lo conocen los ciudadanos o si su lenguaje y estructura son tan especializados que no los comprenden.

En cuarto lugar, es fundamental articular los intereses político-administrativos del gobierno y las necesidades de los diferentes grupos de la sociedad, evitando que el plan refleje sólo lo que los políticos, los empresarios y/o los técnicos de planeación suponen que requiere la ciudad, cuestión que ha mostrado ser, cuando menos, limitada en los planes urbanos vigentes. Una planeación participativa, gestionada desde la perspectiva de la gobernanza, implica necesariamente el reconocimiento que el gobierno es uno de los actores y no el único y que, solo con el concurso de las diferentes fuerzas sociales, es posible construir un proyecto de ciudad que atienda las necesidades de cada uno.

En quinto lugar, se requiere un esfuerzo particularmente relevante, para que los gobiernos municipales que conforman las conurbaciones / metrópolis 'entiendan' el significado del proceso de urbanización y sus consecuencias, ya que este proceso, primero dentro del territorio de la ciudad central y después a nivel metropolitano, se ha tornado sumamente complejo requiriendo de conocimientos expertos e interdisciplinarios que no es fácil incorporar.

Finalmente, es necesario crear dos sistemas: uno de información geográfica para la planeación urbana / metropolitana y otro de indicadores para medir los avances y evaluar la ejecución del plan. También es central desarrollar los procesos y acuerdos para obtener la información de todos los actores sociales relevantes, para analizarla y aplicarla, con lo cual, las decisiones urbanísticas son tomadas a partir de datos locales legítimos y no de experiencias copiadas o impuestas por otras realidades.

Sólo a manera de ejemplo de la necesidad de revisar cada política antes de aplicarla de manera general, deben considerarse las políticas y proyectos habitacionales promovidos por el gobierno federal a partir de 2000 y que han producido varios millones de viviendas en todas las ciudades mexicanas. Se han caracterizado por construirse alejados del centro urbano, donde la tierra es más barata, y sin las condiciones que requiere una comunidad urbana; el resultado es una creciente 'anomia' que deriva de la falta de un proyecto social orientado a la cohesión.

Otro ejemplo es la tendencia a concentrar casi todo el recurso de obra pública en vialidades para automóviles en la mayor parte de las ciudades importantes del país, sin un programa de largo plazo para el transporte público y la movilidad sustentable de las personas; cuando la estructura de las ciudades es antigua y no diseñada para el coche, la congestión del tránsito y la baja movilidad se convierten en asuntos políticos que irritan crecientemente a la sociedad.

Uno último corresponde al abandono ambiental del entorno de la ciudad en cuanto al consumo de agua, destrucción de la masa forestal y proliferación de residuos sólidos sin control, simplemente porque se ha asumido que los recursos son inagotables o que la crisis del ambiente es un asunto de expertos, que seguramente encontrarán la solución para que la comunidad siga consumiendo a los mismos ritmos.

Todas estas políticas como propuestas y estos ejemplos como malas prácticas, muestran la urgencia de recuperar la ciudad para todos y convertir su planificación-gestión-acción, en un asunto de alta política.

En síntesis, las orientaciones principales para enfrentar los problemas expuestos y desarrollar las ideas propuestas, nos exigen un sistema de planeación fundado en:

- Visiones integrales de la ciudad / metrópoli.
- Con compromisos hacia el largo plazo que se empiezan a cumplir ya.
- Con una participación efectiva de la sociedad basada en acuerdos y compromisos para desarrollar un proyecto urbano compartido.

Es decir, nos plantean la necesidad de pavimentar un camino a partir de la convergencia de ideas y la búsqueda de mayor cohesión social en torno al proyecto de ciudad que a todos afecta.

En lo concreto, implicará luchar por planes-ley, fundados en investigación de muy alta calidad técnico-científica y aprobados por todos los actores sociales, para que las autoridades locales puedan detener las tendencias negativas en la ocupación del territorio urbano y sus zonas metropolitanas y revertirlas hacia un proceso de desarrollo efectivo, que sea social y ambientalmente sustentable.

## 5. Condiciones y requerimientos que debe cumplir el Plan de Desarrollo Urbano

### 5.1 Las condiciones

Para contar con un plan más democrático y efectivo, es necesario construir un proceso de gestión del desarrollo de la ciudad y su metrópoli, que cumpla con algunas condiciones mínimas:

1. Debe haber una fuerte intención del gobierno municipal, de promover una participación efectiva de la sociedad en las decisiones del desarrollo urbano, lo que implica en un sentido, compartir el poder con los diferentes segmentos y grupos de población (gobernanza democrática). Implica construir e instituir canales de participación, a través de espacios y vínculos permanentes, que involucren todo el proceso de planeación territorial.
2. Es necesario adecuar los procesos de planeación urbana y las formas de organización y prácticas de la administración pública, hacia modelos que se caracterizan por la presencia de nuevas estructuras de planeación (IMPLAN) y por procesos de participación más efectiva de la sociedad y modernización de las formas de actuación de la autoridad local.
3. Se requiere hacer del sistema de planeación y del plan, instrumentos ampliamente conocidos y aplicados por los actores sociales; de ahí que todos los productos y resultados de cada etapa del proceso, deben reelaborarse bajo criterios de comunicación social que garanticen amplio acceso a sus contenidos por parte de todos los ciudadanos; esto implica además, el uso de lenguaje accesible para todos y una política de difusión a través de todos los medios de comunicación al alcance de la autoridad local.

## 5.2 Los requerimientos

Para hacer efectivas estas condiciones, resulta necesario cubrir un conjunto de requerimientos, entre los que destacan los siguientes:

- Definir y acordar socialmente un proyecto de ciudad / metrópoli, no sólo como resultante de predicciones sobre el futuro y análisis de escenarios, sino como un conjunto articulado e integrado de propuestas y de compromisos compartidos entre todos los actores sociales y el gobierno, para incorporar los y para poner en valor las oportunidades de desarrollo urbano que se presenten.
- Fortalecer el proceso de planeación municipal y la reglamentación del desarrollo urbano, reconociendo que diversos instrumentos deben ser incorporados: A manera de ejemplo, es necesario considerar la incorporación del dictamen de impacto urbano, los impuestos a la plusvalía, entre otros.
- Involucrar de manera efectiva a la sociedad en los procesos de decisión que afectan la comunidad urbana, por medio de acuerdos y compromisos, en los que todos los participantes ganan al cumplir lo acordado en el plan.

## 6. El contenido básico del Plan de Desarrollo Urbano (PDU)

### 6.1 Contenido del PDU de acuerdo con la legislación de asentamientos humanos

Un Plan de Desarrollo Urbano debe cubrir los aspectos mínimos que las leyes establecen. En este sentido, las legislaciones de desarrollo urbano de los gobiernos estatales en lo general, establecen que se deben señalar las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de la ciudad y se debe establecer la zonificación correspondiente que contendrá:

- Las áreas que integran y delimitan a la ciudad.
- Los aprovechamientos predominantes en sus distintas zonas.
- Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados.
- Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados.
- La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos.
- Las densidades de población y de construcción.

- Las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública.
- Las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades riesgosas y se manejan materiales y residuos peligrosos.
- Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de la ciudad y las reservas para su expansión.
- Las demás disposiciones que de acuerdo con la legislación aplicable sean procedentes.

El tema de la zonificación debe ser profundamente revisado, ya que si bien la legislación lo establece, no parece ser la mejor opción para definir dónde sí y dónde no urbanizar en las ciudades mexicanas. La razón es que buena parte de ellas cuentan con suelo autorizado suficiente o que excede las demandas presentes y previstas en el largo plazo, considerando como indicador base el crecimiento poblacional y las densidades vigentes.

El resultado de la zonificación ha sido, por una parte, visiones reduccionistas e inflexibles de la ciudad y, por la otra, excesos en los cambios de uso del suelo y/o zonificación de funciones urbanas que derivan de presiones o actos de corrupción, en los que actores privados, principalmente inversionistas y desarrolladores y también políticos y funcionarios públicos, promueven los cambios sin el menor respeto por las determinaciones de los planes.

## 6.2 Contenido sustantivo del Plan de Desarrollo Urbano

Una revisión del contenido legal de los planes confrontado con las necesidades reales del ordenamiento urbano en México, deja claro que dichos instrumentos han sido rebasados por la realidad desde prácticamente todo punto de vista. De ahí que es necesario replantear su contenido sustantivo, debiendo comprender cuando menos lo siguiente:

- Una **METODOLOGÍA** preparada, coordinada y ejecutada participativamente, para lo cual la autoridad local emitirá las bases y orientaciones que definan, por una parte, el contenido mínimo que deberá tener el plan y, por la otra, los procedimientos de participación, los periodos y etapas de análisis, los participantes y todo aquello que garantice que la sociedad local se interiorice del contenido, dialogue y debata sobre este y se incorporen sus ideas y propuestas o se justifique su no inclusión.

- Un **DIAGNÓSTICO INTEGRAL**, conformado por dos partes, en las que la primera es de carácter **TÉCNICO** –elaborada por la institución responsable de la planeación en el municipio (de preferencia un Instituto Municipal de Planeación – IM-PLAN) como instancia técnica, en la que se incorporen los relevamientos, datos y estudios. Con el apoyo del sistema de información geográfica (SIG), se constituirá una base cartográfica, estadística y de información necesaria para conformar una visión integral de la ciudad (de sus sectores, sus particiones territoriales y sus grupos sociales), aprovechando la información oficial de las instituciones especializadas (Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI, Consejo Nacional de Población –CONAPO, Gobierno Estatal y Municipal, otros) o incorporando nueva información. La otra es de carácter **COMUNITARIO**, construida participativamente a través de un proceso ordenado y consensuado que permita armar un retrato de la ciudad, construido en distintas instancias de participación, a través de reuniones, mapas, historias, registros fotográficos, etcétera, que contenga los grandes temas, fenómenos y problemas de la ciudad (conurbación o metrópoli), destacando: La estructura urbana. El suelo urbano y peri-urbano y sus mercados. Los procesos habitacionales. La movilidad urbana. Los procesos sociales y económicos. Las infraestructuras y servicios básicos; Los equipamientos, para la producción y sociales. Las condiciones del medio ambiente y los recursos (naturales y construidos). La imagen urbana. Las bases institucionales e instrumentales para la planeación local, entre otras cuestiones.

Ambas partes debieran considerar los siguientes aspectos: En primer lugar, las características actuales de cada zona, fenómeno o sector que componen la ciudad; su evolución y perspectivas cuando menos de orden tendencial (aquellas que se construyen estimando en el futuro que ocurriría si se mantienen las tendencias actuales); sus problemas, conflictos y potencialidades; los actores sociales involucrados; sus causas y posibles impactos o consecuencias. La técnica FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), sin ser determinante, permite ordenar la multitud de información e ideas que se incluyen en un análisis de esta naturaleza.

El producto relevante de un diagnóstico urbano, es la conceptualización de los problemas o, más correctamente, la problematización de los fenómenos observados, ya que sólo así es posible plantear caminos de solución que vayan más allá de la atención a rezagos y/o carencias.

- Una **PROPUESTA CONSENSUADA** entre las autoridades locales y la sociedad que contenga detalladamente:
- Los objetivos que persigue la comunidad urbana con relación a cada fenómeno, zona o sector que componen la ciudad.

- La definición de los ejes estratégicos y los temas prioritarios para el desarrollo de la ciudad.
- La identificación de las políticas para atender los temas prioritarios.
- El desarrollo de los programas y acciones que se requieren para poner en marcha las políticas y estrategias del plan.
- Los parámetros urbanísticos y los instrumentos de toda naturaleza, que permitan ejecutar el plan y orientar la ocupación de cada área.

Como parte de la propuesta, se determinan las **ORIENTACIONES GENERALES** para la transformación del tejido urbano existente y para la expansión de la ciudad, destacando la concertación del destino de las diferentes áreas, es decir, la definición de reglas para uso y ocupación del suelo (**DÓNDE SÍ Y DÓNDE NO URBANIZAR**) y la determinación de acciones y proyectos. Por las condiciones de las ciudades mexicanas, aparecen como prioridades:

- a) Los proyectos programados en las diferentes esferas que hacen a la ordenación urbanística del territorio, como es el sistema de espacios públicos (parques y espacios verdes en general), la red de infraestructuras de servicios, la dotación de equipamientos sociales, la oferta de suelo y de vivienda para las familias de menor ingreso, los esquemas de movilidad y transporte público que incluyan la red vial.
- b) Los sitios y áreas sujetos a régimen de protección, entre las que destacan: aquéllas que representan cualquier tipo de riesgo para la población o las edificaciones e instalaciones (hidro-meteorológico, telúrico, industrial, otro). Las que resultan mas rentables social y ambientalmente para la comunidad, como las zonas de recarga de acuíferos o de protección general de ecosistemas y recursos naturales. Las que contienen características o instalaciones que requieran de un régimen especial de protección.
- c) Las áreas que remiten a una instancia detallada o particular de planificación (planes especiales, parciales, maestros), como es el caso de ensanches urbanos, ocupación de grandes vacíos dentro del casco urbano u otros.
- d) Las políticas integradas para el manejo del suelo: densidades toleradas en las diferentes áreas que quedan sujetas al plan y su remisión a las normas urbanísticas generales referidas a la subdivisión, ocupación y uso del suelo urbano, etcétera. La definición de áreas restringidas como el centro histórico, los derechos de vía, las zonas sensibles ecológicamente (márgenes de ríos y lagunas, dunas en las playas, manglares, humedales, zonas escarpadas o con fuertes pendientes, entre otras), de acuerdo a las condiciones de cada ciudad.

- Los **ACUERDOS Y COMPROMISOS** de acciones, de proyectos y de inversiones, que asume cada actor social y el gobierno, para atender las necesidades y problemas de cada sector de la producción y del desarrollo social y de cada partición territorial de la ciudad o metrópoli. Estos acuerdos y compromisos son, probablemente, los que tienen mayor relevancia en el plan, ya que se configuran en la base para formalizar acciones y proyectos de actuación de cada actor social para ejecutar el plan con una visión de largo plazo.

La definición detallada del PROCESO DE EJECUCIÓN Y DE GESTIÓN DEL PLAN en cuanto a:

La definición del período de vigencia de sus disposiciones y de sus etapas en el tiempo y en el espacio para su aplicación.

- Quién asume qué compromisos, en dónde y para qué plazos.
- Cuándo se ejecutarán, qué acciones y proyectos.
- Cómo se ejecutará cada acción, con qué recursos y con qué instrumentos y apoyos.
- Quién, cuándo y cómo se procederá a monitorear el proceso de ejecución del plan y de cada proyecto y acción comprometidas.
- Quién, cuándo y cómo se deberá revisar y evaluar el avance del plan y se definirán los cambios y actualizaciones que requiera. Para esto, será necesario definir las reglas y procedimientos, así como crear una estructura participativa de manera que el proceso de actualización del plan implique uno similar al de elaboración, con lo cual se reduce el riesgo de que cada autoridad recién electa, pretenda cambiar el plan perdiendo su orientación de largo plazo.
- Cómo se vinculará la ejecución del plan con el ejercicio de los presupuestos (anual y plurianual). Esto implica asociar el plan urbano con la elaboración de los programas sectoriales y otros de orden territorial para una administración conjunta y concertada. Igualmente, implica, crear las condiciones para que el Plan sea la fuente de decisiones de programación de los recursos públicos que cada año se realiza por medio de los Programas Operativos Anuales y los Presupuestos de Egresos. De manera más concreta, resulta fundamental programar las acciones acordadas en el plan y no otras, situación que siendo aparentemente obvia, no lo es, ya que buena parte de los gobiernos –estatales y municipales– hacen caso omiso a los compromisos de inversión acordados en los planes, particularmente cuando éstos no son administrados por las dependencias que ejercen los recursos públicos. De ahí que es necesario definir prioridades de programación y presupuestación considerando aquellas acciones y proyectos estratégicos, entendidos como los que determinan a otros o atienden causas de fenómenos o problemas detectados.

## 7. Estrategia de consulta y participación social

### 7.1 Criterios

El proceso de elaboración, así como el de actualización y el de modificación del Plan de Desarrollo Urbano, deben cumplir con los siguientes criterios:

- **SER PARTICIPATIVO:** La coordinación del proceso de elaboración, actualización y/o modificación del Plan de Desarrollo Urbano, requiere ser compartida por el gobierno local con la sociedad organizada, preferentemente a través del IM-PLAN o institución participativa similar. La razón de este criterio, es que el plan integra las acciones y compromisos de la sociedad y su gobierno y no sólo los de este último, y que sólo con el concurso de ambos, existen posibilidades de que la ciudad / metrópoli se desarrolle efectivamente y resuelva en el largo plazo sus problemas por medio de acciones y proyectos sistemáticos y concatenados a lo largo de varias administraciones municipales.

Una razón adicional, corresponde al papel que el gobierno mexicano –en sus tres esferas– ha ido asumiendo de manera persistente desde el inicio de la década de 1980 con relación a los fenómenos territoriales; destaca su creciente marginación u abandono de estas materias bajo el principio que los mercados proveerán lo necesario para un desarrollo urbano ordenado, sustentable y equilibrado. Conforme los años han pasado, las ciudades se han desordenado y complejizado al grado que los mismos actores sociales que abogaron por el retiro del Estado, luchan por intervenciones que ordenen las ciudades. El problema es que a tres décadas de distancia, el Estado se redujo en todos sentidos y perdió momento en estos fenómenos; es decir, no se debatió suficientemente este fenómeno en las tribunas de la política, no se formaron todos los expertos que se requieren, no se integró esta materia al día a día de los temas en los medios de comunicación, la política, la academia y la sociedad. Por ello, sólo con el concurso de la ciudadanía, es posible intentar reconstruir el tejido socio-espacial de las ciudades mexicanas.

- Tener una **ESTRUCTURA INTEGRAL**, de manera que las orientaciones y propuestas para el desarrollo económico, social, territorial y ambiental, sean el producto de un solo proceso metodológico y participativo. Con ello, deberán subsumirse o integrarse en una sola estructura los varios planes que de manera generalmente independiente elabora cada administración local a saber: el Plan de Desarrollo Municipal que obliga la legislación de planeación; el Plan de Desarrollo Urbano que obliga la legislación de asentamientos humanos o desarrollo urbano; el Plan de Ordenamiento Ecológico del Territorio que obliga la legislación ambiental. El argumento es que los tres atienden una sola realidad y que sus diferencias son de énfasis en algunos fenómenos y de visiones particulares que derivan del enfoque de cada plan.

- Contener una **VISIÓN Y COMPROMISOS DE ACCIÓN PARA EL LARGO PLAZO**, bajo el principio que ningún problema, fenómeno u oportunidad de desarrollo en ningún municipio y ninguna ciudad, se puede resolver en un periodo de gobierno y que la única manera de cumplir, a lo largo de varias administraciones, las políticas, estrategias y proyectos determinados en el plan, es con compromisos de largo plazo que se formalizan en este instrumento y se legalizan para que obliguen al gobierno municipal, a los otros ámbitos y poderes del gobierno y a la sociedad. Dado el bajo nivel de obligatoriedad, y sobre todo de consecuencias por incumplimiento, de los planes urbanos en México, será necesario promover reformas a la legislación (principalmente de las entidades federativas) para que le otorgue el carácter de Ley al Plan.
- **DIFUNDIRSE MASIVAMENTE**, tanto en lo relativo a su contenido (problemas y propuestas), como en lo referente a los procesos, tiempos y formas de participación. La promoción y publicidad de este proceso, debería cumplir con los siguientes requisitos:
  - Ser amplia, aprovechando todos los medios masivos de comunicación disponibles en la ciudad / metrópoli, de manera que todos las zonas de la ciudad (barrios, localidades, colonias, otras), todos los sectores de la economía y la sociedad, todas las organizaciones comunitarias y los ciudadanos, tengan acceso sencillo y directo al plan.
  - Ser accesible a todos los miembros de la comunidad, en cuanto al lenguaje utilizado y con relación a las técnicas de información y difusión aplicadas. Al tiempo, debe discriminar por actores sociales la información a proporcionar, de manera que cada miembro de la sociedad aporte al todo y particularmente a lo que le es más propio y directo. Esta distinción debe considerar que, algunos actores sociales, tienen una visión de la ciudad como un todo y/o de una zona o sector de la economía o sociedad, mientras que otros, solo perciben con claridad algunos fenómenos, problemas u oportunidades de desarrollo.
  - Difundirse con tiempo suficiente para que, en cada instancia de participación, se logre la mayor eficiencia posible.
  - Toda instancia de participación, será publicada y divulgada, antes, durante y después de ocurrir, de manera que se conozcan las premisas, los procedimiento y los resultados de la misma.
- Garantizar la **PLURALIDAD** y la **DIVERSIDAD DE OPINIONES**, para lo cual es necesario atender lo siguiente:
  - Promover y facilitar el acceso a la información y la participación de los distintos grupos y sectores de la sociedad con plena pluralidad, apertura y transparencia.
  - Promover y facilitar el acceso a la información y la participación de todas las divisiones territoriales (colonias, barrios, localidades, etcétera), desarrollándose el proceso de participación de manera alternada en estos lugares.

La vinculación del proceso de planeación participativa, con la legislación de transparencia y acceso a la información pública, es un camino fundamental a recorrer para garantizar que el acceso a la información del plan, sea un derecho ciudadano y no una concesión gubernamental.

- Estar ARTICULADO CON EL PRESUPUESTO MUNICIPAL, de manera que el gobierno o los gobiernos municipales (en el caso de conurbaciones y metrópolis), así como el estatal, puedan comprometer sus recursos en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el plan; igualmente, como incentivo para que las organizaciones y empresas de la sociedad, comprometan recursos en proyectos compartidos con el gobierno. Se deberá buscar que dichos presupuestos sean plurianuales ya que no existen acciones o proyectos relevantes de desarrollo urbano que puedan ser ejecutados en un año.
- EL ÓRGANO COORDINADOR DEL PROCESO o núcleo gestor deberá ser una institución ciudadanizada como el IMPLAN y no la estructura ejecutiva del gobierno local, por las siguientes razones:
  - La primera, porque el gobierno municipal participa del IMPLAN; de hecho, en muchas ciudades el instituto depende orgánicamente del gobierno municipal, por lo que se convierte en el ente oficial para planificar el desarrollo municipal.
  - La segunda, porque su enfoque es participativo y su estructura se conforma con los actores sociales fundamentales y el gobierno, lo que ofrece más posibilidades de alcanzar visiones integradas y de largo plazo.
  - La tercera, porque el IMPLAN es una institución técnica caracterizada por la calidad científica de su trabajo; porque cuenta con la mejor información para tomar decisiones sobre el desarrollo de la ciudad; y porque estas cualidades hacen que sea ampliamente legitimado por la sociedad y el gobierno local. Por ello, existen más posibilidades que los procesos requeridos para elaborar, ejecutar y evaluar el plan, sean de mayor calidad y pertinencia que si son conducidos por un área ejecutiva del gobierno local. Igualmente, por su estructura y forma de operación, el IMPLAN hace más viable que los miembros de su consejo directivo y el 'staff' técnico, cuenten con una mejor prepara.
  - La cuarta, porque a una institución participativa se le facilita el papel de conducir el proceso de identificación y movilización de los actores sociales y porque adquiere mayor legitimidad en la conducción de las acciones fundamentales requeridas para elaborar y/o actualizar el plan, entre las que destacan las siguientes:
    - Elaboración de la convocatoria a la sociedad, por grupo y sector y por partición territorial.
    - Desarrollo del proceso participativo que implica la identificación de los actores sociales principales que construyen y transforman la ciudad / metrópoli y el diseño y ejecución de las acciones de comunicación y capacitación para la participación, lo que conlleva la previa definición de los criterios

para el establecimiento de prioridades de atención (sectores, partes del espacio urbano / metropolitano).

- Ejecución de las acciones de monitoreo de los resultados del proceso, para asegurar el cumplimiento de los acuerdos establecidos colectivamente.

## 7.2 El problema de la información

La elaboración del plan, así como su modificación y/o actualización, exigen de una gran cantidad de información que, además de su cobertura, actualidad y calidad, requiere ser reconocida por todos; es decir, estar legitimada para que las decisiones puedan ser tomadas de manera coordinada entre actores sociales y el gobierno.

La razón es que la información se ha convertido en poder y en tema político; el que sabe más sobre algo, puede promover o inclusive imponer orientaciones a las políticas públicas; la mayor parte de los acuerdos socio-políticos sobre temas urbanos en México, enfrentan sistemáticamente la limitación de los datos, los índices y los indicadores y no tanto por falta de información, que también es una limitación seria, sino por las diferencias en su contenido o fuente, especialmente cuando se enfrentan los gobiernos con actores sociales o inclusive entre dependencias oficiales, en algún tema o sector políticamente sensible.

Por ello, es fundamental considerar de alta prioridad la organización, gestión y manejo de la información sobre los fenómenos socio-espaciales. Esto implica la integración de dos sistemas fundamentales: El Sistema de Información Geográfica (SIG) y el Sistema de indicadores, para contar con los elementos mínimos que permitan reunir adecuadamente la información y actualizarla, realizar los análisis, soportar las propuestas y convencer a los actores sociales de que lo anotado en el plan es correcto.

El SIG tiene como propósito fundamental, integrar toda la información relevante sobre el proceso de desarrollo de la ciudad / metrópoli en bases de datos interactivas, a partir de acuerdos con otros actores relevantes que puedan actuar como asociados, en el sentido de aportar su información a cambio de acceder al sistema; dos enfoques debieran caracterizar a este sistema:

- Por una parte, alcanzar la mayor cobertura sobre cada tema, fenómeno o problema considerado relevante y sobre todo legitimación de la información por parte de los actores sociales.
- La segunda, contar con la última tecnología geomática, para aportar a los análisis que se realicen la mayor calidad posible.

Por su parte, el Sistema de Indicadores de Desarrollo, se orientará a conformar una plataforma de indicadores principales, que permitan, por una parte, medir la evo-

lución de los fenómenos y problemas de la realidad socio-espacial y, por la otra, dar seguimiento a las acciones públicas para atenderlos, de manera que se conforme como un soporte sólido y reconocido por todos los actores sociales, para evaluar las políticas públicas y aportar así a los procesos de rendición de cuentas de los gobiernos respecto a sus acciones de desarrollo.

Para materializar ambos sistemas, es necesario por una parte, crear el Observatorio Urbano Local para que cumpla de manera integrada con estas funciones y, por la otra, certificar el cumplimiento de la metodología establecida para el plan, actuando el IMPLAN como organismo certificador.

Finalmente, es fundamental, divulgar las bases y premisas de elaboración del plan, así como los procedimientos y contenidos que conforman su estructura y los resultados del proceso de su actualización o modificación.

### 7.3 ¿Qué mecanismos y qué instrumentos se requieren?

Los procesos de consulta, opinión, aportación y asunción de un plan en una ciudad / metrópoli o en un municipio, implican nuevas formas de relación entre los actores sociales y entre éstos y el gobierno local.

Es necesario partir de premisas fundamentales, como es la lucha por una participación social efectiva, es decir, con capacidad política para reorientar decisiones públicas o conducirlas, ya que es este un fenómeno por construir, particularmente en un país como México, caracterizado por un sistema político verticalista y con tintes autoritarios en cuanto a las decisiones de políticas públicas, aunque formalmente es democrático y de acuerdo con la ley, participativo.

Por ello, resulta necesario desarrollar nuevas estructuras que reduzcan la incertidumbre entre los actores sociales, por medio de garantías de acceso a la información, asociación para el debate de las propuestas y caminos para incorporar las ideas que emergen de la sociedad; destacan entre otras:

- **Estrategia de Difusión del Plan:** Para la publicación de la propuesta del plan, es necesaria una estrategia integral de comunicación y difusión, que permita dar a conocer las particularidades, las grandes orientaciones de desarrollo urbano, la estrategia general de ordenamiento territorial y usos del suelo y las propuestas de acciones concretas e instrumentos para ejecutar lo propuesto. Esta estrategia debe apoyarse en:
  - Los medios escritos de comunicación: prensa, boletines, otros.
  - Los medios masivos de comunicación electrónicos: radio, televisión e internet.

- **Las oportunidades de comunicación ‘cara a cara’:** Destacan entre estas, las reuniones, seminarios, mesas redondas, conferencias, talleres, entre otros, en las que la autoridad presenta su propuesta y los ciudadanos organizados por sector o partición territorial, aportan sus ideas, críticas y opiniones. La clave de estas reuniones es, por una parte, el respeto al otro; es decir escuchar, dialogar y debatir con seriedad y con argumentos e información legitimada, para que emerja nuevo conocimiento que alimentará al plan; por la otra, una buena organización para recibir documentos de la ciudadanía, para debatirlos ‘cara a cara’ y para responder adecuadamente a los participantes en cuanto a la incorporación o no de sus ideas y propuestas.
- Esta estrategia debe permitir que los principales actores sociales y la sociedad civil en general, conozcan la orientación del desarrollo económico y social de la ciudad, así como identificar las zonas propuestas para el crecimiento y las características y restricciones del desarrollo urbano y ambiental; también debe fomentar y facilitar los procesos para conocer las propuestas concretas de acciones, proyectos e inversiones (infraestructuras, equipamientos, otras) que provienen de los ciudadanos y sus organizaciones y que permitirán materializar las propuestas de desarrollo urbano y convertirse en acuerdos y compromisos de acción. Considerando que su objetivo principal es alcanzar consensos por medio de la difusión del plan y el diálogo / debate de sus propuestas e instrumentos, la estrategia puede organizarse a partir de:
  - Mesas temáticas de enfoque sectorial (suelo y vivienda, servicios públicos, desarrollo social, actividad económica, medio ambiente y ecología, patrimonio histórico y cultural), en las que se facilite escuchar, dialogar y debatir sobre las opiniones, aspiraciones y propuestas de los actores sociales.
  - Mesas locales de enfoque territorial (colonias, barrios, localidades), que permitan recoger opiniones, propuestas y consideraciones de los habitantes con respecto a su colonia o a la ciudad en su conjunto.

En ambos casos, el proceso de integración de información debe cumplir con dos grandes requisitos: El primero, consiste en dar seguimiento puntual y formal a todo tipo de participaciones, de manera que a través de una bitácora se pueda verificar todo lo relativo al proceso; el segundo, que se utilicen las técnicas y las herramientas más idóneas para recabar la información de manera ordenada; para ello, se puede utilizar pa-peletas o boletas que se distribuyan en la ciudad, así como formularios de pregunta y respuesta que los habitantes puedan llenar en línea.

- **La comisión de difusión de la propuesta de plan:** Para llevar a cabo lo anterior, es necesario conformar una comisión que sea responsable de coordinar y dar seguimiento al proceso de difusión de la propuesta de plan. Esta comisión

puede operar a través de asesorías técnicas profesionales y especializadas que le permitan recabar de manera ordenada la opinión de los ciudadanos y de los actores sociales sobre el Plan, aunque debe quedar claro que su propósito es político, en el sentido de garantizar que el proceso sea apegado a la ley y efectivo desde una perspectiva democrática y transparente.

La comisión, deberá definir cuándo y cómo mostrar la localización precisa de las propuestas de uso del suelo con el propósito de reducir las presiones especulativas inmobiliarias, y cuándo llevar a cabo la difusión y publicación del plan, así como la etapa y condiciones de transición del antiguo al nuevo plan, cuando así sea el caso.

Debiera integrarse por ciudadanos y representantes del gobierno y ser coordinada por la institución responsable de elaborar el plan. En este sentido, sus miembros deberán ser profesionales y expertos reconocidos y respetados, que conozcan la realidad de la ciudad y que coadyuven a la definición del rumbo que deberá tener en el futuro en su contexto estatal, regional, nacional y global.

Le correspondería también, establecer mecanismos en los que la ciudadanía confíe; es decir abiertos para todos, transparentes y plurales, de manera que permitan ampliar el número y calidad de las opiniones y propuestas sobre los problemas y fenómenos de la ciudad y los caminos para atenderlos; asimismo, que opinen sobre la imagen objetivo y propuestas para el desarrollo de la ciudad y, particularmente, que permitan diálogo y debate abierto e incluyente.

El objetivo de la involucración social en el plan, es que la ciudadanía conozca la propuesta inicial del gobierno a través del IMPLAN, por medio de un mecanismo transparente y de verdadera participación, que si bien tiene un carácter consultivo, permite aportar a la toma de decisiones compartida en lo relativo a los temas de ordenamiento urbano que establece el plan. Para ello, es necesario considerar los siguientes términos:

- *Consulta pública:* Es el procedimiento formal, en el cual se presenta la propuesta del plan ante los habitantes y los distintos grupos y actores sociales de la ciudad, con la finalidad de recopilar opiniones y propuestas que puedan ser incorporadas a la versión final.
- *Difusión del Programa:* Campaña mediática, aprovechando todos los medios impresos, prensa escrita y folletos, así como los medios electrónicos locales, en la que se difunde, por una parte, el contenido central del plan para incitar a la participación y, por la otra, se informa de los procesos y mecanismos de participación.
- *Foros y talleres:* Son espacios de diálogo / debate sobre los fenómenos y problemas de la ciudad y las alternativas para solucionarlos y sobre las orientaciones, propuestas, instrumentos, etcétera, que establece la propuesta de plan.

Serán por convocatoria abierta a todos los habitantes de la ciudad, en la que se definirán la hora, el lugar y la fecha de realización, de manera que faciliten la mayor participación posible. En los foros se presentarán y debatirán:

- Los fenómenos y problemas principales que enfrenta la ciudad en cada sector / territorio, a manera de diagnóstico general estratégico.
  - La propuesta de usos del suelo: es decir, dónde sí y dónde no urbanizar y bajo qué condiciones y plazos hacerlo.
  - Las principales normas de ordenación urbana propuestas.
  - Los instrumentos principales para soportar el plan: Jurídicos, administrativos, fiscales, financieros, de participación, de comunicación, otros.
  - Los procesos que permitirán: aprobar, divulgar, ejecutar, dar seguimiento a la ejecución, evaluar regularmente el plan.
- *Oficina del Plan y sus módulos permanentes:* Serán aquellos sitios en lo que se exponga de manera permanente la información fundamental del plan, con planos y formatos de presentación que sean claros y sintéticos, y dónde sea posible recibir opiniones y propuestas formales de la ciudadanía. Su vínculo con el IMPLAN y con el Observatorio es fundamental (pudiendo ser parte de este), ya que permite de manera amplia, ordenada y reconocible por los ciudadanos, mostrar los documentos y recibir ideas y propuestas de manera abierta.
  - *Formatos de recopilación de información:* Es necesario diseñar cédulas y formatos claros que permitan recabar la información y las opiniones y propuestas de los participantes. Pueden complementarse con los formularios que se diseñen en línea para tal efecto.

Una característica central de este mecanismo, es que los miembros de esta comisión actuarán temporalmente y de manera honoraria mientras se realiza la consulta pública y se aplican los demás procedimientos de participación. Es igualmente fundamental, que todas sus acciones y decisiones sean públicas y transparentes, reduciendo al mínimo los riesgos de desconfianza en los procesos de participación o el contenido del plan. Finalmente, es de gran relevancia, que cada participación se registre formalmente y tenga respuesta (favorable o no) por parte de la comisión, en cuanto al proceso de participación y, por parte del ente coordinador del plan, en cuanto a contenidos.

- **El Pacto por la Ciudad:** A partir del proceso de consulta, difusión y publicación de las orientaciones del plan, será posible contar con elementos de consenso sobre la orientación que debe seguir el crecimiento y desarrollo de la ciudad. Estas orientaciones, convertidas en normatividad urbanística se formalizarán en el plan. Sin embargo, considerando las limitaciones jurídico-políticas de este instrumento, resulta conveniente promover la firma de un acuerdo o pacto por el desarrollo de la ciudad que actúe como convenio legal entre diversas partes, para dar cumplimiento a compromisos claramente establecidos.

El pacto se asume como un acuerdo entre actores sociales y el gobierno que tiene fuerza jurídica, es decir consecuencias por su incumplimiento; los principales firmantes serán, por una parte, el gobierno municipal, y por la otra, los actores sociales con mayor involucramiento en la producción y transformación urbana, pudiendo actuar como testigo el gobierno estatal. En este instrumento, debieran establecerse los compromisos por ejecutar el plan y respetar lo establecido en su estrategia general de desarrollo urbano y en las etapas de crecimiento de la ciudad. Deberá también dejar claramente establecidos los compromisos de los actores privados y sociales 'de hacer' (inversiones, proyectos, acciones, otras), las aportaciones de cualquier naturaleza relevantes para el desarrollo urbano, los compromisos gubernamentales, operativos, financieros o de otra naturaleza y las consecuencias por incumplimiento.

Su firma deberá darse una vez que la propuesta del plan fue ampliamente consultada; que las propuestas y opiniones permitieron reelaborarlo hasta contar con la versión final; que fue aprobado por el Cabildo y fue difundido de manera muy amplia para iniciar su ejecución.

Implicará convocar de manera pública a todos los actores de la ciudad, previa difusión amplia de su contenido y deberán estar representados todos los intereses locales, para que en una ceremonia republicana se realice la firma. Las autoridades, propietarios de tierra, desarrolladores, inversionistas, profesionales, académicos y representantes de la sociedad civil que se sumen al pacto por la ciudad, deberán comprometerse a respetar el plan y sus lineamientos, considerando que habrá sanciones por incumplimiento que deberán quedar consignadas en este instrumento.

## 8. Conclusión

Las posibilidades que ofrece la planeación como instrumento de acuerdo entre los actores sociales y el gobierno local, para definir y hacer realidad un proyecto urbano de desarrollo que tenga largo aliento y que incorpore todas las vertientes que tiene la complejidad de la vida en comunidad son muy altas, porque se fundamenta en la necesidad de recuperar lo público, abrir canales de participación ciudadana y, con ello, contribuir a procesos de cohesión social tan necesarios en las ciudades mexicanas.

La recuperación de la planeación urbana como un instrumento social, no sólo del gobierno, capaz de ordenar las distintas y en ocasiones contradictorias ideas de los actores sociales, poner en valor sus propuestas, y desarrollar los instrumentos para que estas se materialicen, es un camino que se debe recorrer en México, cuando la historia reciente deja en claro que se carece de alternativas para lograr un acuerdo que haga de la ciudad el espacio por excelencia para la convivencia humana y el desarrollo de sus fuerzas más creativas y solidarias.

La participación de todos los ciudadanos y sus organizaciones en estas tareas, se ha convertido en una necesidad que no admite prórroga.

La revisión del fondo y de las formas con las que el Estado Mexicano ha enfrentado la urbanización – metropolización del país, especialmente a partir de la década de 1980 cuando se instala la orientación neoliberal en la política nacional, deja claro su pobreza y baja eficacia, exigiendo otros enfoques más integrales, participativos y responsables y de largo plazo.

La razón es obvia; la complejidad e irreversibilidad de fenómenos que ocurren en el territorio urbano y su entorno metropolitano y regional, y sus graves impactos en la calidad de vida y el ambiente, muestran que la acción pública de los gobiernos ha sido y sigue siendo absolutamente insuficiente. Más aún, muestra que las estructuras y los arreglos institucionales para organizar el territorio han dado de sí.

Muestran también, que el predominio de los intereses de los partidos políticos y los grupos privados que han ejercido el poder en las últimas décadas, solo ha conducido a la conformación de estructuras urbanas que son inequitativas en lo social, de baja competitividad, complementariedad y solidaridad en lo económico, desordenadas en la localización de las funciones urbanas, sus infraestructuras y sus equipamientos e insustentables en su relación con el ambiente natural que les ha servido de plataforma y soporte para su expansión.

En este contexto, la participación social ha sido y tiende a seguir siendo una en-telequia, mientras no se construya desde la política y la cultura ciudadana, una plataforma para que los acuerdos formalizados en los planes se conviertan en hechos reales positivos, cuya medida será el mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos, la reducción efectiva de las inequidades y la relación menos agresiva con los recursos naturales y las condiciones ambientales que le dan sustento a las ciudades y metrópolis.

Recuperar entonces el carácter público y político de la planeación urbana; ubicar el papel de cada actor social en una estructura de gobernanza democrática, que tenga como ámbito de actuación el territorio y reconstruir los instrumentos de planeación, desde el plan hasta los procedimientos de actuación, gestión, ejecución y evaluación de sus resultados, es una tarea que vale la pena, porque entre las ofertas que tiene la ciencia de la política y de la administración de lo público, la planeación puede configurarse en la herramienta más adecuada para estos propósitos. La tarea es profundizar en sus propósitos, estructuras e instrumentos de gestión, para recuperarlos, por una parte, y reestructurarlos, por la otra.

Son caminos a pavimentar en México, para que la cohesión social en torno a ideas de desarrollo compartidas florezca, especialmente en una sociedad que enfrenta una crisis de identidad y un Estado que no encuentra la vía para hacer efectivos los postulados de su propia esencia.

## 9. Bibliografía

COLEGIO NACIONAL DE JURISPRUDENCIA URBANÍSTICA A.C. (1998) *Glosario Jurídico Urbano*. <http://www.cnjur.org.mx/GlosarioJuridicoUrbano.pdf>. Fecha de consulta: enero de 2008.

COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO (COPLADEM), (2008). *Glosario*. <http://www.edomex.gob.mx/copladem/glosario>. Fecha de consulta: enero de 2008.

MINISTERIO DAS CIDADES (2001). *Estatuto da Cidade*. Brasilia, Brasil.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL (INDESOL), (2006). *Diseño y establecimiento de una plataforma de indicadores urbano-ambientales para la región Centro-Occidente*. <http://observatorio-urbano.habitat.uaslp.mx/Plataforma%20MovilidadUrbanoAmbienta/Memoria%20Metodologica/6Glosario.pdf>. Fecha de consulta: enero de 2008.

IRACHETA, A. *Hacia una Planeación Urbana Crítica*. México DF: Guernika Eds, 1984.

IRACHETA, A. *Planificación y Desarrollo, una Visión de Futuro*, México DF: Plaza y Valdés, 1998.

IRACHETA, A; SMOLKA, M. *Los pobres de la ciudad y la tierra. El Colegio Mexiquense A. C.* México: Lincoln Institute of Land Policy, 2001.

LAUNAY, CLAIRE (2005), *La gobernanza: Estado, Ciudadanía y Renovación de lo Político*, <http://www.cinep.org.co/revistas/controversia/controversia185/lagobernanza.pdf>. Fecha de consulta: enero de 2008.

MINISTERIO DE LAS CIUDADES. *Los Planes Directores Participativos*. Brasil: 2001.

NACIONES UNIDAS – CENTRO DE INFORMACIÓN. Programa Hábitat, [http://www.un.org/spanish/ag/habitat/agenda/\\_s.htm](http://www.un.org/spanish/ag/habitat/agenda/_s.htm). Fecha de consulta: febrero de 2008.

SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO MUNICIPAL. *Nuevo Plan Director de Rosario*. Documento integrado, Dirección General del Plan Director, Secretaría de Planeamiento Municipal. Argentina: 1999.

MINISTERIO DE LAS CIUDADES. *Plan Director y Metodología de Participación Popular*. Brasil: 2005.

SANTOS, M. (1978), *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvido*. Francisco Alves Editores: Río de Janeiro, 1978.

SOMS, E. (1997), *Herramientas para el Análisis de la Cartera de Proyectos Regionales*. Ministerio de Planificación y Cooperación, PNUD- MIDEPLAN: República de Chile, 1997.

## ▣ Algunas reflexiones sobre las políticas públicas locales de cohesión social y cooperación descentralizada

**Marc Rimez**

Responsable de Cooperación Descentralizada con América Latina de la Diputación de Barcelona

### 1. La cohesión social como alternativa a la inclusión social y a la lucha contra la pobreza

Definir el concepto de cohesión social no es tarea fácil, como lo demuestra la existencia de una multiplicidad de líneas de análisis y definiciones generadas por un copioso debate académico, político e institucional en torno a este concepto. No es nuestra intención reconstruir aquí este debate conceptual, ni discutir la validez de los distintos enfoques a través de los cuales se ha analizado el concepto de cohesión social tanto desde la academia como desde las instituciones políticas. Sin embargo, es útil y necesario retomar algunos elementos fundamentales de este debate para definir el marco analítico y operativo en el cual se funda nuestra reflexión. Asimismo, intentar aclarar y definir el concepto de cohesión social no es simplemente un ejercicio de estilo confinado en la torre de marfil de la academia, sino que es un ejercicio analítico que conlleva importantes implicaciones operativas tanto en términos de políticas públicas como en términos de políticas de cooperación al desarrollo.

Desde un punto de vista conceptual, es necesario evitar reducir la cohesión social a otros conceptos pertenecientes a su mismo universo semántico, como lo son los conceptos de integración o inclusión social. El concepto de inclusión se refiere a la relación entre el todo y sus partes integrantes (la integración y la participación de unos elementos específicos en un grupo más amplio), mientras el término cohesión indica las rela-

ciones entre los distintos elementos que componen el todo. La inclusión social se refiere entonces “a un asunto (...) limitado, como es el acceso relativo de ciertos grupos a los recursos sociales y/o al bienestar que resulta de ellos, así como a las percepciones que tienen los individuos o grupos, a partir de lo anterior, de su posición relativa dentro del ordenamiento social”<sup>61</sup> La noción de cohesión social expresa en cambio algo mucho más amplio y complejo que se refiere a la capacidad de una sociedad de gestionar de manera satisfactoria la convivencia de los individuos y de los grupos en su interior. Según la definición de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la cohesión social representa “el objeto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, los mecanismos que integran a los individuos y a los grupos a la dinámica social y el sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad por parte de ellos”<sup>62</sup> De esto se desprende que la oposición analítica a la cohesión social no es la exclusión social, sino la desintegración social o la anomia, que – así como la cohesión – son fenómenos sistémicos que involucran a la sociedad como un todo<sup>63</sup>. Cohesión social no significa entonces necesariamente falta de exclusión social: el hecho de que una comunidad o una sociedad sean muy cohesionadas puede hasta dificultar la inclusión de determinados grupos o individuos en su interior<sup>64</sup>. Al mismo tiempo, cohesión social no es el antónimo de pobreza: una sociedad puede ser muy pobre y a la vez muy cohesionada. Sobre recordar que gran parte de las sociedades primitivas y tradicionales, en general con niveles de desarrollo material muy limitado, se caracterizan por un alto grado de cohesión. En este sentido, el desarrollo económico no genera necesaria y automáticamente cohesión social; al contrario, los procesos de desarrollo pueden romper los vínculos tradicionales que garantizan la cohesión al interior de una sociedad.

Cabe por fin recordar que, como expresado en las conclusiones de la VI Conferencia Anual de AERYC, el enfoque de cohesión social presupone el reconocimiento de las diferencias entre grupos y personas como elemento natural y positivo de las sociedades. En consecuencia, el objetivo último de una política de cohesión social no es la anulación de dichas diferencias sino la gestión óptima de las mismas en un marco de valores y reglas compartidas para el logro de un equilibrio armónico entre los distintos componentes de la sociedad. En este sentido existe una estrecha relación entre la adopción de un enfoque político de cohesión social y la construcción de ciudadanía y de gobernabilidad democrática<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> SORI, B.; TIRONI, E. *Cohesión social en América Latina: un marco de investigación*. Pensamiento Iberoamericano. Núm 1 (2007): p. 120.

<sup>62</sup> CEPAL (2007) *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*; Naciones Unidas, Santiago de Chile, p. 16.

<sup>63</sup> SORJ, B.; TIRONI, E., Op. Cit.

<sup>64</sup> VRANKEN, J. (2001) *No Social Cohesion Without Social Exclusion?*. Eurex: Lecture 4, <<http://shiva.uniurb.it/eurex/syllabus/lecture4/Eurex4-Vranken.pdf>>

<sup>65</sup> GODÍNEZ, V.M. (2007) *Cohesión social y cooperación descentralizada. La experiencia europeo-latinoamericana*, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Colección de Estudios de Investigación /Numero 2, Diputación de Barcelona.

En términos de opciones de políticas públicas, la adopción de un enfoque de cohesión en vez de un enfoque de inclusión lleva, en un contexto caracterizado por la presencia de recursos escasos o limitados, a superar las estrategias focalizadas de lucha contra la exclusión social y la extrema pobreza para desarrollar una estrategia universal de cohesión social que abarque el conjunto de la sociedad y no sólo sus sectores marginados y desfavorecidos. Como precisa el Consejo de Europa “es necesario (...) encontrar caminos para enfrentar no solamente los problemas de quienes están excluidos de la sociedad, sino también, y de manera más ambiciosa, buscar cómo edificar sociedades más cohesionadas en las cuales el riesgo de exclusión sea minimizado”<sup>66</sup>. Ésta es una elección eminentemente política, asociada a una fuerte fundamentación ética: el Estado tendría la obligación jurídica y moral de garantizar los derechos básicos y la equidad o por lo menos la igualdad de oportunidades y de construir una comunidad de ciudadanos cohesionada y solidaria.

Así, en términos de políticas sociales –que siguen siendo un eje privilegiado aunque no único de las políticas con efecto más o menos directo sobre la cohesión social– la aplicación generalizada de políticas sociales focalizadas en América Latina a partir de los años 70 y 80, al tratar de concentrar sus efectos sobre los grupos más pobres y/o más marginados terminó por aumentar la segmentación de la sociedad en distintas categorías, creando estigmatización, segregación y polarización social<sup>67</sup>. Esta es la demostración de que las políticas focalizadas pueden implicar unos costos sociales y políticos que finalmente superan sus beneficios. Además, el principal argumento en favor de la focalización, la eficiencia económica de las subvenciones públicas basadas en la concentración de los recursos y de los beneficios, ha sido recientemente puesto en discusión por la observación empírica de que en muchos casos los costos de gestión de estas políticas son tan altos que la diferencia con los costos de implementar una política universal resulta ser mínima<sup>68</sup>. Esto tiene que ver principalmente, y en particular en países de escaso desarrollo institucional, con los crecientes costos que supone la identificación de los beneficiarios de los programas focalizados, vinculados con la necesidad de evitar por un lado la exclusión de personas que necesitarían estar incluidas y por otro lado la identificación como beneficiarios de personas que en realidad no tendrían que serlo<sup>69</sup>.

<sup>66</sup> Consejo de Europa, citado en Godínez, Op. Cit., p.15.

<sup>67</sup> Para el caso de México, por ejemplo, véase BENDESKY, L. y RIMEZ, M. (2000) *Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización*, en CLAVIJO, F., Reformas Económicas en México, 1982-1999, Lecturas del Trimestre Económico Núm. 92, Fondo de Cultura Económica y CEPAL, México DF.

<sup>68</sup> Para el caso europeo véase ATKINSON, A. *On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits* en VAN DE WALLE, D.; NEAD, K. *Public Spending and the Poor: Theory and Practice*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1995.

<sup>69</sup> Errores de tipo I y II, según la terminología de Cornia y Stewart, citados en VARGAS, J.F. (2000) *Políticas Públicas Focalizadas o Universales. ¿Dilema?* [http://www.webpondo.org/files\\_enemar03/focaliuniversal.pdf](http://www.webpondo.org/files_enemar03/focaliuniversal.pdf)

El paradigma tradicional de las políticas de desarrollo, promovido desde los años 80 entre otros por algunas instituciones internacionales y gobiernos nacionales latinoamericanos dentro del llamado Consenso de Washington, identificaba la pobreza como un obstáculo al desarrollo y la extrema pobreza como un reto ético que no se podía superar por las solas leyes del mercado y del crecimiento, lo cual ya representaba un avance en relación a las teorías neoclásicas del crecimiento, basadas entre otras en el modelo de Rostow<sup>70</sup>. En esta perspectiva, una vez solucionado el problema de la pobreza extrema las otras cuestiones, consideradas subsidiarias, se habrían resuelto por la propia dinámica del crecimiento, sin necesidad de intervención del Estado o de políticas públicas.

Sin embargo, los exponentes de algunas corrientes de pensamiento han argumentado, desde hace décadas, que el desarrollo no sólo se ve frenado por la pobreza, sino también y sobre todo por la desigualdad y la mala distribución del ingreso y que en consecuencia las intervenciones destinadas a la erradicación de la pobreza no son suficientes para alcanzar un desarrollo sostenible y generalizado. Entre las primeras en sistematizar este enfoque analítico destaca la escuela estructuralista latinoamericana de los años 50–60<sup>71</sup>, cuyos representantes terminarán confluyendo en el espacio de debate de la CEPAL. Por ejemplo en 1967, Anibal Pinto publicó en Buenos Aires “Distribución del ingreso en América Latina”<sup>72</sup> Cuando el mismo autor reincorporó la CEPAL, esta institución publicó en 1970 su primer estudio comparativo sobre la concentración del ingreso en América Latina y sus consecuencias negativas para el desarrollo económico del continente<sup>73</sup>. El estudio argumentaba que la concentración del ingreso tenía un doble impacto negativo sobre el desarrollo de la región: por un lado llevaba a la construcción de un mercado interno reducido que impedía una industrialización dinámica en la región; por otro lado tenía fuertes implicaciones en términos de desigual acceso a las políticas sociales básicas, e implícitamente en la participación ciudadana. No es sólo anecdótico mencionar que el ex- Presidente de Chile, Ricardo Lagos, publicó su tesis sobre este mismo tema en 1962<sup>74</sup>.

Progresivamente, aún las organizaciones más solidamente ancladas al paradigma tradicional del desarrollo, como el BID y el Banco Mundial, han hecho propia esta visión,

---

<sup>70</sup> ROSTOW, W. W. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

<sup>71</sup> Véase por ejemplo PREBISCH, R. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México D.F: Fondo de Cultura Económica, 1963 y PINTO, A. *Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural en América Latina*. El Trimestre Económico, Vol. 37 (1), N. 145. Mexico D.F: Fondo de Cultura Económica, 1970.

<sup>72</sup> PINTO, A. *Distribución del ingreso en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1967.

<sup>73</sup> CEPAL (1970) *La distribución del ingreso en América Latina*, Naciones Unidas, New York.

<sup>74</sup> LAGOS ESCOBAR, R. *La concentración del poder económico: su teoría: realidad chilena*, Santiago de Chile: Del Pacífico, 1962.

reconociendo los efectos perversos de la concentración del ingreso para el desarrollo del continente latinoamericano y la necesidad de incluir el combate a la desigualdad y a la mala distribución del ingreso en las estrategias de desarrollo de la región<sup>75</sup>

Por su parte, la OCDE ha publicado en 2008 un estudio que demuestra que en la mayoría de sus países miembros no sólo la pobreza sino también la desigualdad en los ingresos han aumentado de manera considerable en los últimos 20 años. En promedio, los ingresos del 10% más rico de la población son casi nueve veces más altos que los del 10% más pobre. Este aumento de la desigualdad es generalmente imputable, según el análisis de la OCDE, al aumento desproporcionado de los ingresos de la franja más rica de la población respecto a la clase media y a la franja más pobre<sup>76</sup>. Hoy en día hay cierto consenso sobre el hecho de que la reconcentración del ingreso en detrimento de los ingresos del trabajo y a favor de los ingresos del capital registrada a nivel mundial durante las últimas décadas constituye una de las bases principales de la crisis sistémica mundial actual, con lo cual adoptar un enfoque de cohesión social para la reducción de estas brechas se hace particularmente relevante<sup>77</sup>.

El mecanismo de las crisis financieras y su carácter recurrente son bien conocidos desde hace tiempo por los economistas y los actores económicos en general. En su "Breve historia de la euforia financiera"<sup>78</sup>, J. K. Galbraith muestra como los mismos mecanismos están en la base de las crisis financieras desde la crisis de la especulación sobre los bulbos de tulipa en Holanda en el siglo XVII hasta las crisis actuales. Su Breve historia pretende sobre todo mostrar cuan corta es la memoria de los actores económicos y gregario su comportamiento tanto en la recesión como en la fase de auge del ciclo. En América Latina, la literatura sobre crisis financiera y ciclos económicos ha sido redescubierta a raíz de la crisis de la deuda externa de los años 80. En particular, la CEPAL volvió a poner en evidencia, entre otros, los trabajos de H. Minsky sobre la inestabilidad de los mercados financieros, el ciclo del crédito y su impacto sobre la economía real<sup>79</sup>, así como los de Díaz-Alejandro sobre las crisis financieras en América Latina.

Hoy día en paralelo, son autores como Karl Polanyi que vuelven en el primer plano en la búsqueda de respuestas a la crisis. En su principal trabajo – publicado en inglés en

.....

<sup>75</sup> BID (1999) *IPEAS 1998/1999: Facing up to Inequality in Latin America*. Washington D.C. y DE FERRANTI, D. [et al.] (2004) *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington D.C.: The World Bank, 2004.

<sup>76</sup> OECD (2008) *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. París.

<sup>77</sup> No es casualidad que el primer presupuesto presentado al Congreso norteamericano en febrero de 2009 por el Presidente Obama incluya un fuerte componente de redistribución del ingreso para intentar paliar la crisis y reactivar la economía norteamericana sobre nuevas bases.

<sup>78</sup> En la edición francesa, Editions du Seuil, París, 1992

<sup>79</sup> MINSKY, H. *Can "It" Happen Again?* en Carson (ed). *Banking and Monetary Studies*, Homewood, Illinois, R.D. Irwin, 101 -111, 1963 y MINSKY, H. *The Financial-Instability Hypothesis: Capitalist processes and the behavior of the economy*, en KINDLEBERGER y LAFFARGUE (eds.) *Financial Crises: Theory, History and Policy*. Cambridge University Press: Cambridge, 1982.

1944 – y traducido sólo a finales de los años 80 en castellano o francés, demuestra brillantemente como el libre juego de las fuerzas del mercado sin regulación llevan necesariamente a la crisis<sup>80</sup>. Pero lejos de concluir a la necesidad de destruir o suprimir el mercado – que ha mostrado históricamente ser el peor de todos los mecanismos de asignación de recursos a excepción de todos los otros – para parafrasear a Churchill, enfatiza la necesidad de regularlo y de confinarlo estrictamente a la esfera de lo económico sin dejar convertir la sociedad en una sociedad de mercado.

Esta breve digresión sobre las raíces profundas de la crisis actual nos lleva a reafirmar la actualidad y la pertinencia de las políticas de cohesión social que deberán estar en el corazón mismo del nuevo paradigma de desarrollo que queda por inventar para sustituir al modelo fondista agotado, junto con políticas que permitan enfrentar los retos derivados de la crisis medioambiental (en todas sus dimensiones: cambio climático, biodiversidad, acceso al agua, etc.), energética y finalmente de modelo de producción y de consumo, es decir de la sociedad basada sobre el individualismo y el mercado a ultranza.

## 2. La importancia del nivel local para la cohesión social

Siendo el Estado el garante legal de última instancia de los derechos sociales, la responsabilidad principal de garantizar la cohesión social recae sin dudas sobre sus espaldas. Sin embargo, la cohesión social se puede alcanzar sólo si ésta se considera como una responsabilidad compartida de todos los sectores que componen la sociedad, de todos los niveles de gobierno así como de la sociedad civil. En esta perspectiva se puede argumentar que los gobiernos locales se encuentran en una posición privilegiada para contribuir al alcance del objetivo de la cohesión social.

Por un lado las situaciones que minan la cohesión social (como por ejemplo el aumento de la informalidad y precariedad laboral; los fallos en los sistemas educativos y sanitarios; la degradación del medio ambiente y el deterioro urbano; la ruptura de los vínculos sociales...) son problemas globales pero que se manifiestan en primera instancia a escala local, a nivel del territorio y de la comunidad. El gobierno local es el canal institucional más próximo al territorio y a la ciudadanía. Su proximidad y accesibilidad le permiten por un lado identificar las situaciones que erosionan la cohesión social, y por otro lado canalizar las necesidades y las preferencias de los grupos y de los individuos y en consecuencia garantizar un nivel más alto de participación de la ciudadanía en la definición de las soluciones a los problemas que le afectan y de eficiencia y eficacia en la ejecución de las políticas que permitan enfrentarlas.

---

<sup>80</sup> POLANYI, K. (1957) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston by arrangement with Rinehart & Company, Inc.; (1992), *La gran transformación*, Fondo de Cultura Económica, México.

Por otro lado, el proceso de globalización ha conllevado una cierta erosión, tanto hacia arriba como hacia abajo, del monopolio del Estado en cuanto proveedor de servicios y poseedor de las competencias de política pública. Esto ha abierto considerables espacios de participación y competencia para los gobiernos locales (o por lo menos de reivindicación de las mismas) por lo que se refiere al diseño y a la implementación de políticas públicas que afectan directa o indirectamente a la cohesión social.

En algunos casos, como en la mayoría de los países europeos, la apertura de estos espacios se ha traducido en la definición de un marco jurídico y legal específico que regula la acción de los gobiernos locales y garantiza sus competencias y su autonomía. Durante los años 80 y 90 del siglo pasado, América Latina ha experimentado una fase histórica de transición democrática, acompañada por reformas del Estado y por el inicio del proceso de descentralización, acelerado en ciertos países de la región. Sin embargo, este proceso, inscrito además en un marco de disparidades territoriales muy marcadas, ha alcanzado resultados muy variados y no siempre satisfactorios.

Una de las principales debilidades de los procesos de descentralización en la región es el bajo nivel de transferencia de recursos y de autonomía financiera otorgado a los gobiernos locales. Éstos, dotados de pocos recursos y con escasa capacidad de recaudación fiscal, sufren de una elevada dependencia de las transferencias del gobierno central y en consecuencia de sus prioridades de gasto, no siempre compatibles con las necesidades de los territorios.

Respecto a sus competencias en términos de prestación de servicios públicos, además de gozar de unas limitadas competencias exclusivas (por ejemplo en las áreas de aseo urbano; recolección y tratamiento de desechos; agua potable; alumbrado público; urbanismo; vialidad etc.) los municipios latinoamericanos comparten la gestión de algunos servicios públicos con las administraciones intermedias y con el gobierno nacional (por ejemplo en las áreas de planificación, educación, salud o protección civil). En estos casos los problemas de coordinación entre distintos niveles, las superposiciones y las ambigüedades respecto a las responsabilidades de gestión de cada nivel son muy comunes.

Además muy a menudo los gobiernos locales se han visto obligados, para suplir a la ausencia del Estado, a asumir competencias de política pública que la legislación no les reconoce y a actuar así “fuera de ley” o por lo menos en las zonas grises de la misma. En un número creciente de países de América Latina, los gobiernos locales han progresivamente asumido competencias de políticas públicas que no le competen legalmente para suplir a las deficiencias o a la casi ausencia del Estado en muchos territorios. Esta situación probablemente no es sostenible en el tiempo, pero es una realidad que hay

que tomar en cuenta. Sin desconocer la importancia y las potencialidades de los gobiernos locales en términos de fomento y fortalecimiento de la cohesión social, es necesario tener presentes los límites contra los cuales éstos se enfrentan en el ejercicio de esta función, sobre todo en el contexto latinoamericano.

Los mandatos de las autoridades locales, elegidas en todos los países de la región por sufragio universal, suelen ser de breve duración y a menudo sin posibilidad de reelección. La gestión del personal se rige en la mayoría de los casos bajo un “sistema de despojo” (spoil-system) que provoca la rotación de una parte sustancial del personal a cada cambio político en la administración. Todo esto dificulta notablemente la continuidad de la gestión local y la adopción de una perspectiva de largo plazo en su interior. A esto hay además que añadir las deficiencias conocidas en la calificación de los recursos humanos a disposición de las autoridades locales.

Todo esto tiende a limitar fuertemente la autonomía institucional y política de los gobiernos locales latinoamericanos y su capacidad real de implementar políticas públicas de cohesión social. El fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y el refuerzo de sus capacidades operativas y de gestión aparecen entonces como objetivos prioritarios para que éstos puedan diseñar e implementar dichas políticas.

Asimismo, reconocer la importancia del nivel local, sobre todo en un contexto de crisis del Estado-Nación como producto de los procesos de globalización, no significa desconocer el incuestionable papel del Estado como entidad prestadora de servicios públicos y responsable de la formulación y ejecución de políticas públicas que abarquen el conjunto de su territorio. Las políticas de los gobiernos locales, si bien necesarias, tienen un límite espacial y sistémico claro y definido; por esta razón no se pueden sustituir a las políticas estatales, más bien tienen que insertarse en ellas, integrarlas y complementarlas.

Considerando lo anterior, para que los gobiernos locales puedan desarrollar políticas de cohesión social eficaces es necesario por un lado profundizar el proceso de democratización y descentralización del Estado en términos tanto de competencias como sobre todo de recursos; por otro lado buscar la complementariedad y la concertación con los niveles superiores de gobierno, sin el respaldo de los cuales el margen de acción de las administraciones locales se quedará muy limitado. En este sentido, cabe destacar que la simple descentralización no es necesariamente sinónima de una mayor cohesión social, como lo demuestra el ejemplo de la descentralización y municipalización de la educación básica en Chile. Sí se refiere a la necesidad de complementariedad entre los diferentes niveles de gobiernos locales, regionales y nacionales en cuanto a la concertación en términos de las políticas que corresponden a cada nivel.

### 3. Los aportes de la Cooperación Descentralizada Pública al fortalecimiento de las políticas públicas locales de cohesión social

La adopción del enfoque de cohesión social implica también un cambio en la concepción, en las prioridades y en las modalidades concretas de la cooperación internacional al desarrollo. Adoptar este enfoque en la cooperación al desarrollo significa por un lado convertir el paradigma tradicional de asistencia de necesidades en un paradigma de creación de capacidades. Por otro lado, significa complementar las inversiones destinadas a la erradicación de la pobreza extrema con intervenciones cuyo objetivo es el fortalecimiento institucional y la promoción de la gobernabilidad democrática, elementos necesarios y fundamentales para el logro de la cohesión social.

Las recientes transformaciones políticas, económicas, institucionales, sociales y culturales conocidas en su conjunto como el proceso de globalización, han llevado a la ruptura del tradicional monopolio del Estado en las relaciones internacionales. Con siempre más frecuencia los gobiernos locales, así como otros actores no-estatales, han empezado a protagonizar un proceso de reconfiguración de las relaciones internacionales, haciéndose parte activa, entre otras cosas, de la cooperación internacional al desarrollo. La participación de los gobiernos locales en la cooperación al desarrollo es extremadamente pertinente si se considera su papel central en los procesos de desarrollo local y asume particular relevancia si se considera la aportación específica que estos pueden hacer a la cooperación. Los gobiernos locales, en cuanto instancias institucionales más directamente en contacto con el territorio y con la ciudadanía, tienen por un lado una sensibilidad específica para entender las problemáticas locales, por otro lado una elevada capacidad de relacionarse con los actores del territorio e integrarlos en procesos de decisión participativos. Además, los gobiernos locales pueden intercambiar y compartir algo muy específico y concreto como es su conocimiento y experiencia en la gestión de los servicios públicos y en el diseño y ejecución de políticas públicas locales. La emergencia de los gobiernos locales como actores de la cooperación al desarrollo ha permitido la emergencia de un nuevo modelo de cooperación internacional: la cooperación descentralizada pública.

Conforme con la línea de trabajo del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea–América Latina, entendemos por cooperación descentralizada pública el conjunto de las acciones de cooperación que realizan los gobiernos locales y regionales. En particular, hacemos aquí referencia a la cooperación descentralizada pública directa, es decir a “las relaciones directas de cooperación que se establecen entre gobiernos locales y regionales de ambos continentes, sobre la base de la implicación y autonomía de dichos agentes”<sup>81</sup>. La cooperación descentralizada pública presenta unos

.....  
<sup>81</sup> MALÉ, J.P. *Especificidades de la Cooperación descentralizada Pública: Actores, Contenidos y Modelos*. Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, 2006.

rasgos particulares que la diferencian de otros tipos de cooperación y que constituyen su valor añadido respecto a otros modelos, en particular por lo que concierne los efectos de sus acciones en términos de fomento de la cohesión social.

La cooperación descentralizada se focaliza en las cuestiones locales y territoriales de competencia de los gobiernos locales (gestión de los servicios públicos locales, diseño y ejecución de políticas urbanas, de cohesión social y territorial, entre otros) y permite entonces desarrollar acciones que surgen de problemáticas comunes, favoreciendo una dinámica de intercambios y de diseminación de experiencias y generando espacios de debate político. Esto permite un aprendizaje mutuo y conlleva un fortalecimiento institucional progresivo de los actores implicados en las relaciones de cooperación. Refuerza los gobiernos locales como actores clave de la cohesión social, fortaleciendo sus capacidades para la programación, gestión e implementación de políticas públicas y genera en consecuencia condiciones favorables para el cambio.

Este modelo de cooperación favorece la construcción de relaciones más horizontales (aunque siempre relativamente asimétricas) y más basadas en la reciprocidad respecto al modelo tradicional de cooperación entendida como transferencia de recursos materiales desde el donante hacia el beneficiario. En esta óptica, la cooperación no se reduce a una transferencia/captura de recursos sino que implica el desarrollo de una política pública concreta en línea con la visión estratégica de los propios gobiernos locales. El concepto tradicional de transferencia de recursos se convierte en el principio de intercambio de conocimientos y experiencias innovadoras. El principio que rige las relaciones de cooperación descentralizada, caracterizadas generalmente por la continuidad y la concertación, es – o debería ser – el principio de interés y beneficio mutuos.

La proximidad de los gobiernos locales a los distintos actores de la sociedad civil (organizada y no) y su capacidad de movilizar a la ciudadanía permite el establecimiento de relaciones más amplias y participativas que incluyen a diversos agentes sociales reconocidos como sujetos responsables de su propio desarrollo y no como simples receptores de recetas exógenas. Sin embargo, para que esto se concrete es necesaria una fuerte voluntad política por parte de las autoridades locales, que no siempre se da, para generar espacios de participación y reconocer el papel de los actores sociales en ciertos aspectos de la gestión de los asuntos públicos. La cooperación descentralizada tiene quizás un potencial mayor que otros niveles para generar prácticas de concertación que favorezcan los procesos de apropiación de las acciones de la cooperación y del desarrollo por parte de sus protagonistas, en concordancia con el planteamiento de la Declaración de París de 2005. Esto por un lado aumenta la eficacia de las acciones, y por otro lado favorece el desarrollo de una gobernabilidad democrática.

Al afirmar el valor estratégico de los procesos de descentralización, democratización y gobernabilidad local, la cooperación descentralizada puede además constituir

un elemento de propulsión para dichos procesos. La reafirmación de las autoridades locales a través de su internacionalización refuerza su capacidad negociadora frente a los gobiernos centrales y permite la consolidación de su acción en los contextos nacionales. En este sentido, la cooperación descentralizada puede contribuir o incidir en una revisión de las prioridades políticas a nivel nacional y en la reconstrucción de las políticas públicas (estatales y regionales) a partir de los territorios y de su lógica. Esta modalidad de cooperación asume entonces particular relevancia y pertinencia en países, como lo son la mayoría de los países de América Latina, que estén atravesando una fase histórica de democratización y descentralización<sup>82</sup>.

Sin embargo, la cooperación descentralizada, como toda forma de cooperación, tiene sus límites. En primer lugar, hay que ser conscientes del hecho que la cooperación por sí misma no genera desarrollo. Es un hecho constatado que algunos de los países más pobres de América Latina (por ejemplo, Nicaragua y Bolivia) son al mismo tiempo los países que más ayuda al desarrollo han recibido a lo largo de las últimas décadas. La cooperación descentralizada puede constituir un facilitador o acelerador de procesos latentes o en marcha en las comunidades pero no los puede sustituir. Estos procesos tienen que ser el producto de dinámicas económicas, sociales, políticas y culturales propias de cada comunidad.

Los problemas conllevados por una descentralización deficitaria, junto con la natural posición ocupada por los gobiernos locales en la estructura jurídico-normativa del Estado, ponen un límite definido a la capacidad y posibilidad de acción de los gobiernos locales. La cooperación descentralizada, para ser verdaderamente eficaz e innovadora y no quedarse en un nivel de micro-intervenciones caracterizadas por la fragmentación y la dispersión de esfuerzos, tiene que plantearse la necesidad de conseguir una elevada coordinación y complementariedad con otros tipos de cooperación (bilateral y multilateral) que inciden directamente en los otros niveles de gobierno.

Finalmente, siendo el estudio empírico de la cooperación descentralizada un proceso muy reciente, a esta altura tenemos conciencia de su valor añadido respecto a otros modelos de cooperación, así como de sus potencialidades. Sin embargo, el impacto de largo plazo de la cooperación descentralizada sigue siendo bastante desconocido. Es

---

<sup>82</sup> Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona (2004) Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina en el terreno de las políticas urbanas. Documento base de la Conferencia sobre Partenariado Local UE-AL, en Info URB-AL, Edición especial 2004, <[http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/newsletters/special\\_info\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/newsletters/special_info_es.pdf)

necesario entonces profundizar el estudio de esta realidad para entender su verdadero alcance y plantear posibles mecanismos de coordinación con otras modalidades de cooperación<sup>83</sup>.

En conclusión, el logro de la cohesión social es una responsabilidad compartida y un desafío esencial para alcanzar un desarrollo sostenible generalizado. En el actual escenario global los gobiernos locales poseen un gran potencial para contribuir al logro de este objetivo colectivo, más allá de las limitaciones estructurales que enfrentan y de las cuales es importante ser conscientes. Por su parte, la cooperación descentralizada pública puede contribuir de manera substancial a construir y fortalecer las capacidades locales de acción en este ámbito. Para que estas potencialidades se expresen al máximo es necesario crear mecanismos de coordinación y complementariedad con los otros niveles involucrados, en el pleno respecto de la autonomía de los agentes locales. En este sentido, uno de los retos más relevantes que se presentan en un futuro inmediato a la cooperación descentralizada pública es la incorporación en sus acciones de los principios formulados en la Declaración de París, sobre todo por lo que se refiere al principio de armonización. En un marco de coordinación, entendida como concertación respetuosa de la autonomía, los gobiernos locales pueden, y deben, participar activamente al esfuerzo general para la mejora de la eficacia de la ayuda y la difusión de las buenas prácticas.

---

<sup>83</sup> Junto con las consecuencias de la Declaración de París para la cooperación descentralizada, este será uno de los temas centrales de la Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación descentralizada de 2009.



# Capítulo IV:

Capital Político y  
Participación Ciudadana  
en la generación de  
ciudades inclusivas



# Capítulo IV:

## Capital Político y Participación Ciudadana en la generación de ciudades inclusivas

### ❑ Políticas para la Cohesión Social: Nuevos contenidos y nuevas formas

**Joaquim Brugué**

Catedrático en Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona

A menudo se hace referencia a los déficits de cohesión social de nuestras sociedades, como si hubiéramos perdido el bienestar de los viejos tiempos. Sería absurdo, sin embargo, idealizar el pasado y no reconocer los avances que hemos logrado en aspectos como la educación, la salud o la atención a los más vulnerables (Fink, Lewis y Clarke, 2001; Gallego, Gomà y Subirats, 2003; Navarro, 2003). No es cierto pues que el pasado siempre fue mejor, aunque las mejoras del presente no sirven tampoco para negar las tensiones y los desafíos que hoy nos ocupan. Independientemente de cuál fuera nuestro pasado, lo cierto es que el presente es lo suficientemente preocupante como para que nos centremos en sus realidades y en sus propias dinámicas de pobreza y exclusión social. Nuestro futuro aparece incierto y repleto de riesgos que debemos abordar.

En las siguientes páginas presentaremos algunas reflexiones sobre el presente y el futuro de la cohesión social en nuestra sociedad. Para ello, en primer lugar, identificaremos aquellos retos que definen las peculiaridades del momento actual. En segundo lugar, discutiremos el tipo de respuestas –de políticas públicas– que deberíamos articular para acercarnos al objetivo de una sociedad cohesionada. Finalmente, haciendo referencia al cómo de estas políticas, subrayaremos la importancia de ofrecer respuestas colectivas y participativas.

## 1. Nueva sociedad, nuevos retos

En los países occidentales, aunque con diferencias notables, como la que representa el caso español, hemos atravesado una larga etapa de bienestar social y crecimiento económico. El todavía mitificado estado de bienestar se mostró como una receta de éxito donde se combinaban las políticas económicas keynesianas, los grandes servicios universales de bienestar, una potente administración tecnoburocrática y, como colchón donde todo descansaba con cierta placidez, el amplio consenso socialdemócrata (Martínez, 1998; Ginsburg, 1992; Ochando, 1999).

El resultado fue un excepcional período de crecimiento y paz social, aunque manteniendo un eje de desigualdad entre los de arriba y los de abajo, entre las clases burguesas y las clases proletarias. Un eje de desigualdad claro pero pacificado: útil para identificar a los unos y a los otros, pero incapaz de generar confrontaciones conflictivas. Durante esta etapa, en definitiva, las desigualdades persistieron, aunque la generalización de las expectativas de crecimiento y bienestar desactivaron su potencial conflictividad.

Ninguna de estas premisas se sostienen hoy: nuestra sociedad se ha transformado, mientras que las tradicionales políticas ya no funcionan ni para cohesionarla ni para pacificar sus tensiones. Tenemos una realidad diferente y deberemos proponer respuestas diferentes para hacerle frente (Offe, 1990; Adelantado, 2000). A continuación vamos a repasar estas transformaciones y para ello nos centraremos en dos aspectos que, sin ser exhaustivos, resumen suficientemente los retos a los que debemos dar respuesta:

- en términos descriptivos, la aparición de las nuevas clases medias y la emergencia del fenómeno de la exclusión social; y
- en términos analíticos, el colapso de los vínculos y de los proyectos comunes que caracterizaban al estado de bienestar.

### 1.1 Se diluye el “arriba-abajo”, aparece el “dentro-fuera”

El eje tradicional de desigualdad social, como mencionábamos anteriormente, se sitúa en la dimensión arriba-abajo y es adecuado para diferenciar a las clases sociales en función de sus recursos materiales y de sus referentes identitarios. Siendo muy esquemáticos, las clases bajas tendrían menos recursos materiales, votarían a partidos de tradición socialista y presentarían elevados índices de afiliación sindical; mientras las clases altas disfrutarían de mayor renta y se identificarían con partidos conservadores y organizaciones empresariales. Estas diferencias son importantes, aunque el estado de bienestar las amortiguaba ofreciendo un amplio abanico de bienes y servicios que

permitían generalizar ciertas expectativas. Es decir, los de abajo seguirían teniendo menos que los de arriba, pero tendrían más que antes y, en todo caso, sería suficiente para garantizar su seguridad material (Moreno, 2000).

Esta situación de estabilidad y seguridad material generalizada desaparece junto a las transformaciones sociales que acompañan al propio desarrollo del estado de bienestar. Son múltiples los cambios que afectan a la estructura social, aunque aquí vamos a centrarnos en dos de ellas: las nuevas clases medias y las nuevas formas de exclusión social.

En primer lugar, la consolidación de las políticas redistributivas que definieron al estado de bienestar provocó la paulatina disolución de las tradicionales segmentaciones de clase. La mayoría de la población deja de identificarse con las clases alta o baja, para definir su propia identidad en términos de una nueva y borrosa clase media. Los tradicionales signos de identidad de clase (voto a un partido determinado o afiliación sindical) tienden a debilitarse, al tiempo que aparecen nuevos signos identitarios más ligados a preferencias individuales de consumo o a estilos y formas de comportamiento grupales que a proyectos colectivos. Tal como lo expone Inglehart (1991), aparece una *nueva clase media* que, una vez superadas sus necesidades materiales básicas, concentra su atención en demandas y expectativas *posmaterialistas*.

Desde el punto de vista de la cohesión social y de las políticas de bienestar, la aparición de estas *nuevas clases medias posmaterialistas* tiene, como mínimo, dos efectos destacables:

- Por un lado, estas nuevas clases medias asumen como un derecho los tradicionales servicios universales del estado de bienestar, al tiempo que reclaman nuevos servicios vinculados a sus expectativas posmaterialistas. Ya no se conforman con las clásicas políticas de “lo mismo para todos”, sino que articulan demandas fragmentadas y cambiantes, reclaman un trato personalizado y exigen a los servicios públicos tanto cantidad como calidad. Las nuevas clases medias, más educadas y sofisticadas, ya no se conforman con el menú de servicios que les ofrece el estado de bienestar clásico, sino que esperan poder relacionarse a la carta con un estado que además de garantizar unos mínimos iguales para todos ha de ser también capaz de responder a los máximos de cada uno. No es ninguna sorpresa destacar como estas nuevas exigencias presionan a las estructuras prestacionales de los viejos estados de bienestar, obligándolas a realizar una tarea personalizada y fragmentada para la que no están preparadas y forzándolas a desplegar un volumen creciente de actividades en un contexto de recursos cada vez más escasos.
- Por otro lado, las nuevas clases medias no sólo son más sofisticadas sino también más vulnerables. Ulrick Beck (1998) nos habla de la democratización del

riesgo de exclusión para recordarnos que las viejas estabilidades han desaparecido y que, hoy por hoy, aunque todos somos nueva clase media, cualquiera puede verse envuelto en el espiral de la exclusión social. Todo lo que hemos conseguido colectiva e individualmente (trabajo, familia, vacaciones, comodidades) puede esfumarse de un día para otro en la nueva sociedad del riesgo. Una sociedad que hace correr en paralelo la sofisticación con la fragilidad, la opulencia con la vulnerabilidad.

En segundo lugar, hay que reconocer que la paz social del estado de bienestar representó un logro sin precedente en términos de extensión de unos mínimos de vida digna para el conjunto de la población. Por eso sorprendió tanto, a finales de los setenta, el llamado *redescubrimiento de la pobreza*. Las ricas sociedades occidentales parecían haber alcanzado el cielo y encontraron el infierno en las calles y las plazas de sus principales ciudades, donde un número creciente de personas deambulaban sin casa, sin familia, sin recursos de ningún tipo. Los déficits materiales volvían a golpear a una sociedad que se creía instalada en las demandas posmaterialistas.

Es probablemente la asimetría entre el discurso dominante (posmaterialismo y consumismo) y las situaciones personales (marginalidad y pobreza) el primer factor de exclusión, la primera razón de la incapacidad de nuestra sociedad ya no de abordar sino incluso de aceptar la situación de estas personas. Los nuevos pobres no tienen espacio en la sociedad, ni arriba ni abajo ni muy abajo, y, por lo tanto, se les deja fuera, excluidos. Aparece así un nuevo y más cruel eje de desigualdad: entre los de dentro y los de fuera, los que forman parte y los excluidos, los *in* y los *out* (Percy-Smith, 2000; Bauman, 2005).

El fenómeno de la exclusión social es complejo y ha sido ampliamente discutido desde hace al menos dos décadas. Sin embargo, aún a riesgo de simplificación, nos interesa ahora destacar la existencia de tres formas complementarias de acercarnos al término: como situación, como riesgo y como proceso.

- La exclusión como situación. La exclusión, efectivamente, puede servir para definir la situación en la que se encuentra una persona o un colectivo. Desde esta óptica, la exclusión suele definirse como un estado de necesidad intensa provocado por múltiples factores (materiales, educativos, urbanísticos, sanitarios, etc.). El carácter multifactorial de las situaciones de exclusión dificultan las respuestas políticas, ya que dotan a los excluidos de dos rasgos especialmente ajenos a las lógicas tradicionales de la intervención social: invisibilidad y transversalidad. La acumulación de factores sitúa a las personas en situación de exclusión en una marginalidad extrema y sin posibilidades de poder ser vistos desde las instancias normales de actuación: han quedado fuera de circulación. Al mismo tiempo, su situación no responde ante las políticas sociales sectorializadas, pensadas para abordar un problema pero impotentes ante

el cóctel de problemas simultáneos y solapados que presenta la situación de exclusión.

- La exclusión como riesgo. La exclusión no es únicamente una intensificación y una acumulación de déficits personales, sino que también expresa la debilitación de los recursos individuales y colectivos para hacerles frente. La exclusión no es únicamente una situación, sino que también hace referencia al contexto de soledad que acrecienta el propio riesgo de caer en la exclusión. El excluido no es sólo el más pobre, sino el que vive su pobreza en soledad; sin relaciones y sin vínculos en los que apoyarse. Sin redes sociales, con un capital social muy debilitado, con estructuras familiares cada vez más débiles y sin valores comunitarios sólidos, la exclusión define no únicamente una situación de pobreza sino una extrema desconexión. El excluido está muy abajo, evidentemente, pero, sobre todo, está muy fuera. En nuestras sociedades proliferan las personas en situación de exclusión, pero también se extiende un proceso individualizador que –despojándonos de redes relacionales, rompiendo nuestros vínculos sociales– nos hace cada vez más vulnerables y generaliza el riesgo de la exclusión. Hay un grupo de excluidos, cierto, pero todos estamos bajo el riesgo de exclusión.
- La exclusión como proceso. Finalmente, es fundamental hacer mención a la exclusión no como el resultado de un fracaso personal sino como el efecto de procesos sociales y económicos generales. Frente a la tradicional culpabilización del pobre como alguien incapaz al que, sin embargo hay que ayudar, el excluido es un resultado inevitable del progreso (Bauman, 1999; Wacquant, 2006). Nuestro modelo de crecimiento los produce y, por lo tanto, tomarnos en serio el problema de la exclusión social supone no únicamente rediseñar las políticas sociales sino, sobre todo, replantear el modelo de desarrollo. Nadie lo dice con demasiada claridad, aunque parece muy claro que muy pocos de los que se benefician de este modelo parecen dispuestos a replantearlo. Parecen más dispuestos a aceptar el precio –que además pagan otros, los invisibles de fuera– de una creciente y sangrante exclusión social.

## 1.2. Una sociedad sin vínculos ni proyectos comunes

La aparición de nuevas clases medias y de nuevas formas de exclusión social ilustra la emergencia de una nueva sociedad. Sin embargo, más allá de su visibilidad y notoriedad, ambos procesos son la manifestación de cambios que afectan a la propia concepción moral de esta sociedad. Una sociedad que ha roto con las dependencias mutuas y que, de esta manera, ha visto como se diluye el nervio que le proporcionaba un sistema de responsabilidades compartidas. Los unos ya no nos sentimos responsables de los otros y, de esta manera, como sugiere Levinas, estamos desmantelando los cimientos morales de nuestra vida en común.

El estado de bienestar ha sido a menudo definido como un triunfo de las voluntades éticas, ya que a través del vínculo entre capital y trabajo mantuvo el ideal de un proyecto de responsabilidad compartida. Se trataba, como hemos mencionado anteriormente, de una sociedad segmentada, pero también de una sociedad donde los unos dependían de los otros y donde, por lo tanto, existía una base para el reconocimiento y para el desarrollo de la confianza. Una sociedad de este tipo puede estar fuertemente segmentada, pero seguir manteniendo altos niveles de cohesión. Acepta las desigualdades, pero incorpora a todos en un espacio común de relaciones y dependencias mutuas.

La propia imagen de la fábrica industrial ilustra esta interdependencia, mostrando un espacio donde convivían empresarios y operarios, donde el compromiso entre el capital y el trabajo se fortalecía gracia a su complementariedad. En palabras de Bauman (1999):

*“... los muros de la enorme fábrica encerraban a los dos socios en una prisión común. Capital y trabajo se unieron, podríamos decir, en la riqueza y en la pobreza, en la salud y en la enfermedad, y hasta que la muerte los separara. La fábrica fue su morada común y, simultáneamente, el campo de batalla para una guerra de trincheras y el hogar natural de esperanzas y sueños.”*

Estos lazos, además, ofrecían perspectivas a largo plazo, un futuro por el que luchar y que, además, se convertía en un destino común. Los vínculos no aparecían de manera ocasional, sino que a las relaciones entre unos y otros –entre los distintos segmentos de la sociedad– se les daba tiempo para madurar y consolidarse. Al margen de la dimensión ética de este futuro compartido, la propia existencia del largo plazo permitía planear, construir y desarrollar proyectos individuales y colectivos. La estabilidad proporciona un marco de referencia en el cual los ciudadanos encuentran las seguridades necesarias para construir sus vidas, al tiempo que permite el desarrollo de las relaciones que darán forma al entramado social.

En un mundo dinámico y cambiante, la estabilidad es un valor a la baja. Sin embargo, frente a aquellos que la asimilan con estancamiento o inmovilismo, hay también quienes nos advierten del riesgo de no disponer de suficiente tiempo, de no lograr la suficiente estabilidad para poder construir una comunidad. Una estabilidad excesiva puede acabar pudriendo las aguas del estanque, aunque también una movilidad mal entendida puede desorientarnos y marearnos. Richard Sennett (2000) lo expresa con su habitual maestría:

*“La rutina puede degradar, pero también protege; la rutina puede descomponer el trabajo, pero también puede componer una vida.”*

Hoy, sin embargo, ninguna referencia al largo plazo o a dejar trabajar al tiempo parece tener demasiado sentido. Las dependencias se han roto, ya no necesitamos ma-

durar las relaciones y, en definitiva, se impone con fuerza el corto plazo. Todo es rapidez, flexibilidad y cambio. Vivimos en una sociedad individualizada, donde no tenemos ni tiempo ni ganas de relacionarnos con los demás. Pretendemos haber superado las tradicionales segmentaciones sociales, aunque al hacerlo hemos roto también los vínculos entre nosotros y, de este modo, hemos puesto en entredicho los mecanismos de cohesión social.

Con los muros de las fábricas derruidos y amparados en el discurso de la responsabilidad individual, se nos ha desalojado de nuestras viejas referencias sociales – de clase, si se prefiere– para dejarnos solos; para dejar que unos triunfen heroicamente mientras la mayoría fracasa en soledad. Esta es la sociedad sin moral a la que se refería Levinas, aquella en la que no queremos saber nada de los demás, donde ni tan siquiera aceptamos preguntarnos por su bienestar. *¡Es su problema, que espabilen!*, podría ser el nuevo lema de la sociedad individualizada.

En este contexto se multiplican las incertidumbres, las cuáles alcanzan una dimensión peculiarmente intensa precisamente por su imposibilidad de vivirlas y enfrentarlas colectivamente. Actualmente, a diferencia de los que sucedía en el pasado, las incertidumbres se viven en solitario. Juntarse con los demás ya no sirve como forma de atenuar o enfrentar los retos. La incertidumbre se nos presenta como una poderosa fuerza individualizadora. Las dificultades no nos unen, nos dividen. La solidaridad no es racional, ha dejado de tener sentido y, por lo tanto, sufrimos en soledad nuestras dificultades. Como diría Ulrick Beck (1998), tratamos de dar respuestas biográficas a problemas que son sistémicos. *¡Y así nos va!* La mayoría somos demasiado débiles para afrontar solos problemas que son de todos.

Así pues, la descripción de las nuevas clases medias y la identificación de nuevas formas de exclusión social son las dos caras de una misma moneda. Frente a la novedad de su manifestación más epidérmica, encontramos la definición de un nuevo modelo de sociedad. En realidad un modelo de *no-sociedad*, una estructura social atomizada y sin vínculos que no logra representar ni un proyecto ni una oportunidad colectiva. Los marginados sociales están solos, al igual que lo están unas nuevas clases medias que parecen esconder su miedo en el consumo compulsivo y suicida.

La exprimera Ministra británica, Margaret Thatcher, sintetizó la nueva situación al proclamar “*¿Sociedad? No existe tal cosa*”. Fue una expresión de alegría y de confianza en un nuevo y redentor individualismo. Dos décadas más tarde nos parece la expresión de nuestra incapacidad para vivir en una comunidad mínimamente cohesionada. Necesitamos sociedad para vivir juntos y éste es, precisamente, uno de los principales retos a los que debemos hacer frente; y no únicamente desde el esfuerzo individual sino sobre todos desde las políticas públicas. Debemos trabajar para construir ciudadanos y para construir comunidad: otra vez, las dos caras de una misma moneda (Rodger, 2000).

## 2. Políticas para la Cohesión Social

El panorama esbozado en el apartado anterior es descorazonador, aunque no debería ser paralizador. Debería ser, en cambio, el punto de partida para impulsar políticas públicas destinadas a construir ciudadanía y comunidad, los dos ingredientes imprescindibles para la cohesión social.

Durante los últimos años han proliferado los estudios dedicados a analizar y valorar las políticas públicas en España y, entre ellas, las de cohesión social (Grau y Mateos, 2002; Gomà y Subirats, 2001; Gallego, Gomà y Subirats, 2003). No podemos en este breve documento dar cuenta de la riqueza de este debate y, por lo tanto, vamos a enfocar nuestras aportaciones en algunas ideas clave. Para ello tomaremos prestada la metáfora del tren de Mora y Cabezón (1999). En un interesante trabajo, estos autores comparan su comunidad de referencia (son profesionales de los servicios sociales en el ámbito municipal) con un tren en el cuál identifican la máquina y los vagones de primera, segunda y tercera:

- La máquina –el motor que tira del tren en una determinada dirección– representa el modelo de desarrollo, la fuerza que arrastra nuestra sociedad y que nos marca el ritmo al que debemos avanzar.
- El vagón de primera, de ventanas opacas, acoge a una elite privilegiada que disfruta cómodamente de todas las ventajas de un tren que avanza imparable.
- Las nuevas clases medias se encuentran en el vagón de segunda, desde donde se esfuerzan –aunque de manera poco confortable– por mantener el ritmo y continuar el viaje. Este vagón, por otra parte, está cada día más lleno, rebosante; y, por lo tanto, muchas de las personas que lo ocupan lo hacen de una manera extremadamente frágil. Estamos, usando un lenguaje lo más gráfico posible, que nos salimos por las ventanas, que nos caemos al más mínimo bache. Estamos, en definitiva, experimentando constantemente el riesgo de exclusión, de caer del abarrotado y vulnerable vagón de segunda.
- Y cuando nos caemos vamos a parar al vagón de tercera; un vagón que ya no se define por su incomodidad o por su falta de espacio, sino por haber quedado desconectado de un tren que continua avanzando. El vagón de tercera está parado, abandonado en una vía muerta, ya no forma parte del tren.

Se trata, desde nuestro punto de vista, de una buena metáfora, ya que nos permite visualizar la exclusión como situación (el vagón parado de tercera), como riesgo (el abarrotado vagón de segunda) y como proceso (la máquina que no espera a nadie). También nos sirve para pensar en respuestas específicas para cada caso. A continuación vamos

a desglosar los contenidos de una política pública para la cohesión social, y vamos a hacerlo pensando en la imagen de nuestro tren social:

- Políticas reactivas frente a las necesidades de aquellas personas o grupos en situación de exclusión social.
- Políticas anticipativas para ayudar a aquellos que se encuentran en riesgo de exclusión social.
- Políticas estratégicas para hacer frente a los procesos que generan dinámicas de exclusión social.

## 2.1 Políticas reactivas para la exclusión como situación

A menudo se tilda de obsoletas a aquellas políticas sociales que, reaccionando frente a situaciones de necesidad, se *limitan a paliarlas*. Estas políticas, a menudo etiquetadas peyorativamente como *asistenciales*, formarían parte del acerbo profesional clásico, aunque serían incapaces de hacer frente a las actuales dificultades de cohesión social. Permitirían a aquellos con necesidades intensas disponer de las ayudas y los servicios que garantizarían su supervivencia, pero difícilmente ayudarían a revertir su situación y, por lo tanto, a (re)integrar a aquellos que padecen los efectos de la marginalidad.

Podemos estar de acuerdo con que este tipo de intervenciones forman parte del arsenal de las políticas asistenciales clásicas, aunque esto no significa que su utilidad y/o necesidad haya desaparecido. Existe cierta tendencia a descartar estas políticas por *anticuadas*, pero ésta podría ser una valoración precipitada si, como creemos que es el caso, responden a una necesidad real.

Si la exclusión es una situación real para personas concretas, que lo es, entonces ésta reclama actuaciones asistenciales para paliar sus déficits o necesidades. Existen personas sin techo, personas sin ingresos, personas con discapacidades o personas sin ninguna formación; y todas ellas reclaman políticas que les permitan acceder a determinados mínimos de vida digna. Estas políticas, asistenciales y garantistas son imprescindibles para cualquier sociedad que pretenda asumir la responsabilidad respecto aquellos que más lo necesitan.

Cuando nos trasladamos a la práctica, el interrogante se centra en la intensidad y la extensión de las políticas: quién puede acceder a ellas y cuantos recursos podemos dedicar a cada persona. Para responder a estas preguntas, el asistencialismo clásico tendía a culpabilizar a los pobres de su situación y, por lo tanto, aunque se solidarizaba con ellos, les exigía que demostraran su pobreza y les ofrecía los servicios mínimos. Era

importante evitar la posibilidad que se *colar*á alguien con pocas ganas de trabajar y con intenciones de aprovecharse.

*“Estas consideraciones, y otras similares, deben haber sido importantes en las décadas de 1820 y 1830, para los reformistas de la ‘Ley de Pobres’, que tras un debate largo y enconado llegaron a una decisión prácticamente unánime: había que limitar la asistencia a los sectores indigentes de la sociedad al interior de los hospicios. (...) En primer lugar, separaba a los auténticos mendigos de quienes –se sospechaba– sólo se hacían pasar por tales para evitarse las molestias de un trabajo estable. Sólo un mendigo auténtico elegiría vivir recluido en un asilo si se lograba que las condiciones fueran lo bastante horrendas (...)” (Bauman, 1999: 27–28)*

Estos planteamientos aún impregnan buena parte de las políticas asistenciales y, efectivamente, deberían ser replanteados. Las personas o los grupos en situación de exclusión no son los culpables de la situación, sino quienes la padecen. Por otro lado, estamos ante una aproximación que pierde todo el sentido en una sociedad, como la actual, donde el trabajo es un bien escaso. En consecuencia, las políticas reactivas frente a situaciones de exclusión no deberían desaparecer, aunque sí redefinirse. Conceptualmente deben ser consideradas derechos de ciudadanía, mientras que operativamente deben garantizar niveles suficientes de vida digna.

Es cierto, sin embargo, que se debe buscar el equilibrio entre los recursos que se destinan a estas políticas y sus objetivos reales. No deberíamos pensar que siempre va a ser posible revertir las situaciones de exclusión aumentando los recursos que se les destinan y, por lo tanto, deberemos decidir como distribuimos estos recursos, siempre escasos, entre estas políticas reactivas y las políticas anticipativas a las que ahora nos referiremos.

## 2.2 Políticas anticipativas para la exclusión como riesgo

Ya hemos insistido en la importancia del riesgo de exclusión; un riesgo que se ha *democratizado* y que hoy por hoy afecta a la mayoría de la ciudadanía. Hasta hace unas pocas décadas, las condiciones socio–económicas de una persona presentaban pautas de estabilidad muy acentuadas. Era altamente improbable que alguien con un determinado *estatus* se viera apeada de su condición. Pertenecer a una familia o disponer de un patrimonio suponía una potente garantía de futuro. El riesgo, pues, era mínimo; la continuidad máxima.

Hoy, en cambio, la continuidad es mínima y el riesgo máximo. Cualquiera, pro venga de donde provenga, puede verse descabalgado de su situación y padecer un proceso de exclusión. El pasado ni nos sirve para vivir el presente ni nos protege del futuro.

Nadie puede sentirse protegido y todos experimentamos el vértigo de la incertidumbre. En aquel repleto vagón de segunda todos respiramos el peligro de la caída, el riesgo de la exclusión.

Ante esta situación no sirven, efectivamente, las políticas reactivas y asistenciales a las que antes hemos hecho referencia. Tampoco sirve la inacción, esperar la caída para poder aplicar el tratamiento paliativo. El riesgo de exclusión está tan generalizado y sus impactos son tan devastadores que es imprescindible trabajar para reducirlo. Necesitamos políticas públicas que, anticipándose al proceso de exclusión, ofrezcan al los ciudadanos recursos para protegerse ante los riesgos del futuro.

Todos los ciudadanos, o como mínimo la gran mayoría, necesitamos de estas políticas para armarnos frente a las incertidumbres. No estamos pues hablando de bienes y servicios para atender sus necesidades materiales, sino de políticas que fomenten sus propios recursos y actitudes para enfrentar al futuro. Desde este punto de vista, las políticas anticipativas deberían, como mínimo, proponerse dos objetivos: fomentar el capital humano (construir ciudadanía) y fomentar el capital social (construir comunidad). Son los ciudadanos, en comunidad, los que disponen de la fuerza necesaria para asumir los riesgos que hoy padecemos.

- *Fomentar el capital humano.* El primer objetivo de una política anticipativa como la que estamos sugiriendo es muy claro: capacitar a los ciudadanos para que, mejor formados y preparados, dispongan de un capital personal que les permita asumir con éxito los riesgos. Estas políticas –que se materializan en programas educativos de diferente cuño, en cursos para emprendedores, en bancos de habilidades o en ofrecer recursos informáticos– son hoy fundamentales, aunque también pueden profundizar en los procesos de individualización que definen nuestra sociedad. Debemos crear ciudadanos con recursos suficientes, pero deberíamos tener cuidado de no convertir estas iniciativas en un llamamiento al que cada uno se espabile como pueda. El capital humano es un factor crucial para nuestro futuro, pero no deberíamos convertirlo en un eslabón hacia la irresponsabilidad colectiva. Es necesario, por lo tanto, complementar el fomento del capital humano con el fomento del capital social. Necesitamos ciudadanos, pero también comunidad.

- *Fomentar el capital social.* Padecemos el riesgo de exclusión porque a menudo no disponemos de suficientes recursos personales, pero también porque estamos solos. Debemos reconocer que las incertidumbres y los riesgos del futuro son tan potentes que difícilmente son abordables de manera individual, por muy bien preparados que estemos o por muchos idiomas que hablemos. Es necesario, por lo tanto, construir capacidades sociales que nos permitan hacer efectivo aquel viejo aforismo de la unión hace la fuerza. Las políticas públicas no tienen experiencia en este ámbito, aunque en los últimos años han empe-

zado a preocuparse por reforzar las entidades de la sociedad civil, por impulsar procesos participativos, por crear espacios donde recrear las relaciones o por promover programas que reconstruyan vínculos vecinales o generacionales. La relación con el vecino o la pertenencia a determinados grupos, por citar únicamente dos ejemplos, nos hacen más fuertes. No se trata únicamente de espabilarnos sino también de colaborar con los demás. Únicamente así somos ciudadanos, únicamente así generamos comunidad y, en definitiva, únicamente así podemos construir una sociedad cohesionada.

Las políticas anticipativas suponen un reto para los poderes públicos, ya que les obligan a entrar en terrenos desconocidos. Estas políticas, sin embargo, son cruciales para hacer frente a la exclusión como riesgo y para, de esta manera, controlar los procesos que afectan a la cohesión de nuestras sociedades. Algunos trabajos y algunas experiencias nos permiten avanzar en este campo (Gorz, 1998; Gough, 2000), pero aún tenemos mucho por aprender y mucho trabajo por realizar.

### 2.3 Políticas estratégicas para la exclusión como proceso

Hasta el momento nos hemos referido a políticas que asisten a los que padecen necesidades en el presente y que proporcionan recursos individuales y colectivos a los que experimentan los riesgos del futuro. Sin embargo, deberíamos recordar que tanto las necesidades del presente como los riesgos del futuro no aparecen espontáneamente, sino que son inducidos por determinados modelos de desarrollo. Tanto las situaciones como los riesgos de exclusión son generados socialmente y pueden ser interpretados como las consecuencias de determinadas dinámicas de crecimiento y desarrollo. La gente se cae del tren y queda atrapada en una vía muerta, pero el motor del tren continúa avanzando, marcando el camino independientemente de que algunos no puedan aguantar el ritmo.

Las políticas sociales no ha sido capaces de entrar en este debate y se han limitado a recibir los impactos negativos de determinados modelos de desarrollo, sin poder incidir en los mismos. Se recoge a los que caen y, más recientemente, se pretende proteger a los que están a punto de caer; pero nunca se puede hablar con el maquinista para pedirle que frene un poco, que espere un momento que hay gente incapaz de seguir. La propia ubicación estructural de las políticas sociales es marginal, como suelen serlo los perfiles políticos de sus responsables. Las políticas sociales, en otros términos, no pueden entrar en las dinámicas de exclusión y se limitan a tratar sus impactos.

Mientras estos impactos sean gestionables, es probable que nada cambie demasiado. Sin embargo, en la medida que crezca la intensidad y la extensión de los problemas de cohesión social, la situación se hará menos sostenible. Los servicios sociales se verán progresivamente colapsados, mientras la presión y las demandas sociales no detendrán su escalada. Un tren cada vez más acelerado puede ser una buena imagen del

progreso. Pero un progreso que siembra la vía de *residuos humanos* que no han podido mantener la velocidad es también la metáfora de un fracaso anunciado (Barman, 2005).

Algunos creemos, por lo tanto, que las políticas de cohesión no deben ser periféricas sino centrales. No deben recoger los efectos perversos del desarrollo, sino (re)definir el ritmo y las dinámicas de este desarrollo. Las políticas sociales no deben circunscribirse a trabajar en los vagones de cola, sino que deben poder entrar en la máquina de cabeza. Las políticas sociales no deberían intervenir para paliar *ex post* los efectos de otras políticas consideradas centrales (como las económicas y las urbanísticas), sino para definir *ex ante* sus contenidos.

Esta nueva centralidad conformaría la dimensión estratégica de las políticas de cohesión. Una dimensión, desgraciadamente, aún ausente en los planteamientos tanto de nuestros responsables gubernamentales como, quizá más importante, de la mayoría de unos ciudadanos más interesados en disfrutar de los privilegios de un tren que avanza a toda velocidad que en echar alguna mirada por la ventana trasera para observar sus impactos. Los políticos son responsables de impulsar el giro estratégico que estamos reclamando, aunque difícilmente podrán efectuarlo con éxito mientras el conjunto de la población no esté dispuesta a replantarse el modelo de desarrollo (Margalit, 1997).

Antes, haciendo referencia a las políticas anticipativas, concluíamos mencionando que teníamos mucho por aprender y mucho por hacer. Ahora, al hablar de la dimensión estratégica de las políticas de cohesión, continuamos teniendo muchísimo por aprender y muchísimo por hacer, pero también una ingente tarea de toma de consciencia colectiva. Podemos reclamar a nuestros responsables públicos que atiendan mejor a aquellos que lo necesitan, pero no podemos pedirles que eviten los problemas de exclusión social si no les dejamos entrar en la sala de máquinas, sino no estamos dispuestos a renunciar a algunos de los beneficios que puede reportarnos un sistema de desarrollo que es potente pero excluyente. Podemos atender mejor o peor a la exclusión desde las administraciones públicas, pero únicamente podremos construir una sociedad cohesionada si lo decidimos como sociedad.

### 3. Necesitamos juntarnos, necesitamos contar con todos

En el apartado anterior nos hemos referido a los contenidos de las políticas para la cohesión social. Se trata de unos contenidos novedosos y que, en consecuencia, reclaman formas también novedosas de implementación.

Durante los últimos años han proliferado iniciativas de modernización administrativa que han apostado por la descentralización, la gestión desde la proximidad, la transversalidad, el uso de formas diversas de partenariado o la gestión de redes. Todas

estas innovaciones han encontrado en las políticas sociales un espacio privilegiado para la experimentación. Mientras otros ámbitos mostraban mayores resistencias, las políticas sociales se han manifestado generalmente interesadas y abiertas a la hora de introducir la innovación en la gestión de sus actividades.

Probablemente, este comportamiento innovador deba vincularse a la necesidad. Es decir, la incorporación de nuevas formas de trabajar se percibe más imperiosa en aquellos ámbitos donde sus contenidos reciben más presiones de cambio. Y este es el caso de las políticas para la cohesión; unas políticas que ven aumentar la complejidad de sus contenidos y que, en consecuencia, reclaman también una mayor complejidad en sus formas de aplicación.

Durante los últimos años, como ya hemos mencionado, las iniciativas de modernización administrativa han invadido nuestras experiencias prácticas y nuestros debates académicos con una amplia gama de etiquetas innovadoras (Osborne y Gaebler, 1994; Kettl, 2002; Lane, 2006). Nos gustaría, sin embargo, centrarnos en una idea que nos parece crucial: la necesidad de superar formas de actuar estrictamente tecnocráticas y la voluntad de incorporar estilos más relacionales. Es decir, la administración tradicional ha trabajado siempre bajo los principios de la jerarquía y la segmentación, suponiendo que las políticas públicas pueden ser perfectamente desmontables y asignables a profesionales especializados en cada una de las partes. Esta perspectiva asume cierta simplicidad: la posibilidad de definir con claridad lo que hay que hacer y la certeza de contar con un experto en su ejecución.

Frente a la claridad y la racionalidad tradicional, hoy observamos como los problemas son cada vez más complejos, más integrales y más difícilmente descomponibles. Consecuentemente, no es fácil ni distribuirlos orgánicamente ni asignarlos a profesionales de referencia que monopolicen su solución. Por lo tanto, frente a formas jerárquicas y segmentadas, se proponen innovaciones destinadas a favorecer el diálogo, la relación, la capacidad de abordar los problemas entre todos. De aquí la importancia de articular formas de trabajar que nos junten, que promuevan la colaboración, que incorporen a los ciudadanos y sus organizaciones (participación), que facilite las relaciones interorganizativas (transversalidad) o que aseguren una visión conjunta de los asuntos a tratar (integralidad) (Brugué, 1996; Agranoff y McGuire, 2003; Hajer y Wagenaar, 2003; Kooiman, 2003).

Las políticas de cohesión reclaman esta complejidad en las formas porque deben afrontar una realidad también compleja. Nuestra sociedad es cada vez más diversa, plural, cambiante, volátil y, en consecuencia, no podemos actuar sobre ella sin reconocerlo. Los tradicionales servicios de bienestar perciben a la sociedad como una foto fija, mientras que hoy necesitamos formas más flexibles, más adaptables y más atentas a la riqueza de la propia realidad sobre la que se pretende actuar. Únicamente desde la

proximidad, la abertura y el diálogo podemos captar esta complejidad y actuar en consecuencia.

La participación de los ciudadanos y de sus organizaciones se ha convertido a menudo en bandera de esta nueva sensibilidad, de esta manera de hacer más atenta a la complejidad y a la diversidad de nuestras sociedades. No podemos ahora detenernos en detalles, aunque sí nos gustaría destacar los objetivos y hacer explícitos los potenciales de esta nueva manera de hacer. Para ello, de manera muy sintética, planteamos tres razones:

- El diálogo y la participación mejoran los contenidos de las políticas.
- El diálogo y la participación mejoran la eficiencia de las políticas.
- El diálogo y la participación construyen ciudadanía y comunidad.

### **3.1 El diálogo y la participación mejoran los contenidos de las políticas**

Incorporar a la ciudadanía y escuchar sus voces diversas es una forma de enriquecer el contenido y la creatividad de las políticas para la cohesión. Dada la ya mencionada complejidad de las decisiones que hoy debemos adoptar, se trata de una aportación crucial.

Usando otros términos, frente a los poliédricos retos que hoy enfrentamos –por ejemplo, la inmigración tiene que ver con políticas de asistenciales, pero también educativas, laborales, de acogida, culturales o lingüísticas– necesitamos respuestas también poliédricas; respuestas que no se encuentran en un único lugar (en las mesas de determinados profesionales) sino en la capacidad de establecer un diálogo constructivo entre las diferentes perspectivas, de encontrar un equilibrio entre las diversas facetas de un asunto que no se puede reducir a una única dimensión.

Este argumento es especialmente relevante para las políticas anticipativas. En este caso es fácil darse cuenta de las limitaciones del conocimiento experto y/o profesional, así como de la importancia de contar con las contribuciones de aquellos que se encuentran efectivamente frente al riesgo de exclusión. Desde la administración podemos ayudar, pero se trata de sus recursos personales y relacionales.

### **3.2 El diálogo y la participación mejoran la eficiencia de las políticas**

Operativamente, a pesar de algunas percepciones, estamos convencidos de que la participación es útil para mejorar la eficiencia de la actividad gubernamental y admi-

nistrativa. Incorporar a los diversos actores sociales puede generar costos adicionales en los inicios del proceso, pero éstos se recuperan en la medida que se ha trabajado para reducir resistencias y lograr colaboraciones.

Pensemos, si no, en las dificultades para construir prisiones, vertederos o centros para drogodependientes desde la soledad de un despacho. No insinuamos que se deba delegar la responsabilidad a la hora de construir un centro de estas características, sino que afirmamos que su implementación será más eficiente si, a través del diálogo y la participación, se han logrado ciertas complicidades. La participación genera colaboración, y la colaboración es reconocida hoy como uno de los principales factores para promover la eficiencia administrativa.

La participación y el diálogo también son esenciales para promover la eficiencia en el caso de las políticas estratégicas para la cohesión. Sin las complicidades y las confianzas que pueden generar las relaciones interadministrativas y los puentes entre la administración y la sociedad civil, difícilmente se podrán dar pasos significativos para proponer y ejecutar una eventual y novedosa centralidad para las políticas de cohesión.

### 3.3 El diálogo y la participación construyen ciudadanía y comunidad

Ya habíamos mencionado el proceso de individualización que nos presiona y las dificultades que genera para construir una sociedad cohesionada. Únicamente con individuos, sin ciudadanos ni comunidad, no lograremos el objetivo de la inclusión social. Y para dotarnos de ciudadanos y de comunidad, la participación puede ser un instrumento adecuado.

El mundo, volvemos a insistir en ello, se nos ha vuelto más complejo y exigente, aunque –paradójicamente– en lugar de hacerle frente sumando esfuerzos nos cargamos de inasumibles responsabilidades individuales. Únicamente contamos con nuestras fuerzas, pero éstas suelen ser demasiado escasas y expresan la impotencia de colectivos enteros como la gente mayor, las mujeres con personas a cargo, los jóvenes *mileuristas* o los inmigrantes. El problema del acceso a la vivienda, por poner un ejemplo, está claramente vinculado al modelo de desarrollo y debería, en consecuencia, ser un asunto de Estado, un problema de todos. Sin embargo, lo hemos individualizado, ha desaparecido de la agenda pública y se ha convertido en un asunto privado (de préstamos e hipotecas).

La participación puede ayudar a revertir esta situación en la medida que crea ciudadanía y genera comunidad. La participación nos hace miembros de una comunidad porque nos involucra en asuntos públicos y nos permite dialogar con aquellos que tienen otros recursos, otras perspectivas u otros intereses. Es así como se crea comunidad, generando espacios de relación y reconociéndonos los unos a los otros. Comunidad no significa armonía en la igualdad, sino diversidad y conflicto constructivo. La partici-

pación crea comunidad porque nos junta, no porque nos iguala. Y sólo así construiremos sociedades inclusivas.

Al mismo tiempo, una vez juntos, la participación nos permite construir respuestas colectivas a problemas colectivos. Construyendo comunidad y creando espacios de acción colectiva reforzamos nuestros recursos individuales y comunitarios, aumentando así nuestras capacidades para responder con éxito a los problemas de la exclusión social. Si continuamos respondiendo a las dificultades del acceso a la vivienda como si fuera mi problema, muchos continuaremos viviendo con los abuelos o hipotecando el futuro de los hijos. No resolveremos el problema. Sólo si miramos el fondo del problema, reconocemos que es un asunto de todos y juntamos nuestras fuerzas tendremos alguna oportunidad. Participando nos damos cuenta y, de este modo, nos hacemos fuertes colectivamente. Este es el primer paso, el más importante, si de verdad pretendemos crear una sociedad cada vez más cohesionada.

#### 4. Referencias Bibliográficas

ADELANTADO, J. ed. *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona: Icaria, 2000.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. *Collaborative Public Management*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.

BAUMAN, Z. *Trabajo, Consumismo y Nuevos Pobres*. Barcelona: Gedisa, 1999.

BARMAN, Z. *Vidas Desperdiciadas*. Barcelona: Paidós, 2005.

BECK, U. *La Sociedad del Riego*. Barcelona: Paidós, 1998

BRUGUÉ, Q. (1996) “*La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública*”. Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Núm 5-6: 45 – 58.

FINK, J.; LEWIS, G.; CLARKE, J. *Rethinking European Welfare*. Londres: Sage, 2001.

GALLEGO, R.; GOMÀ, R; SUBIRATS, J. *Estado de Benestar y Comunidades Autónomas*. Barceona: Tecnos, 2003.

GOMÀ, R; SUBIRATS, J. eds. *Autonomia i Benestar*. Barcelona: UB-UAB, 2001.

GINSBURG, N. (1992) *Divisions of Welfare*. Londres: Sage, 1992.

GORZ, A. *Miserias del Presente, Riqueza de lo Posible*. Barcelona: Paidós, 1998.

GOUGH, I. *Global Capital, Human Needs and Social Policies*. Londres: Palgrave, 2000.

GRAU, M.; MATEO, A. eds. *Análisis de Políticas Públicas en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.

HAJER, M.A; WAGENAAR, H. eds. *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

INGLEHART, R. *El Cambio Cultural en las Sociedades Industriales Avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1991.

KETTL, D.E. *The Transformation of Governance*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002.

KOOIMAN, J. *Governing as Governance*. Londres: Sage, 2003.

LANE, J.E. ed. *Public Sector Reform*. Londres: Sage, 1996.

MARGALIT, A. *La Sociedad Decente*. Barcelona: Paidós, 1997.

MARTÍNEZ, J. *Políticas de Bienestar*. Madrid: Tecnos, 1998.

MORA, R.; CABEZÓN, J. *Els Serveis Personals Municipals: Una Proposta Metodològica*. Barcelona: Edicions del Serbal, 1999.

MORENO, L. *Ciudadanos Precarios*. Barcelona: Ariel, 2000.

NAVARRO, V. ed. *L'Estat de Benestar a Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2003.

OCHANDO, C. *El Estado de Bienestar*. Barcelona: Ariel, 1999.

OFFE, K. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza, 1990.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *La Reinención del Gobierno*. Barcelona: Paidós, 1994.

PERCY-SMITH, J. eds. *Policy Responses to Social Exclusion*. Buckingham: Open University Press, 2000.

RODGER, J. *From a Welfare State to a welfare Society*. Londres: Macmillan Press, 2000.

SENNETT, R. *La Corrosión del Carácter*. Barcelona: Anagrama, 2000.

WACQUANT, L. *Castigar els Pobres*. Barcelona: Edicions de 1984, 2006.

## ■ Democracia, Participación e Igualdad

**Marc Rius**

Director General de Participación Ciudadana de la Generalitat de Catalunya

El concepto de democracia es, sin duda, uno de los conceptos políticos más controvertidos y más ampliamente debatidos. La discusión alrededor de este concepto se ha desarrollado hasta culminar en el establecimiento de diversas definiciones y de diversos modelos de democracia. Distintos autores, distintas corrientes teóricas, diferentes ideologías políticas y diferentes programas de actuación política tienden a vincularse de modo más o menos estrecho con uno u otro modelo de democracia. Obviamente, esta controversia sobre su significado es común a otros conceptos empleados en el debate político y, desde luego, también afecta –con similares consecuencias– a los otros conceptos que van a ser abordados en este texto, igualdad y participación política. Por lo tanto, el propósito de este texto es proponer cierta clarificación al respecto sugiriendo los conceptos y las definiciones de democracia, igualdad y participación política a los que tratamos de asociar nuestra actuación desde la Direcció General de Participació Ciutadana. Así, nuestro objetivo aquí no es tanto discutir desde un punto de vista académico tales ideas (no es nuestra función y la bibliografía al respecto ya es muy rica y abundante) como aprovechar esta ocasión para presentar los fundamentos conceptuales sobre los que, en la medida de nuestras posibilidades como administración pública y como parte de un gobierno, intentamos construir nuestras actuaciones.

Ciertamente, democracia, igualdad y participación no son conceptos mutuamente independientes sino que, como veremos en las próximas páginas, determinadas concepciones de uno de ellos se asocian con definiciones más o menos amplias de los otros<sup>84</sup>.

### 1. Modelos de democracia y tipos de participación política

Esta asociación es muy clara en el caso de los conceptos de democracia y de participación política (Teorell 2006). Así, si observamos las definiciones o modelos de democracia que reciben el calificativo de procedimentales o ‘elitistas’, en los que la democracia se entiende básicamente como un procedimiento por el que los ciudadanos eligen mediante el voto unos equipos de líderes para ocupar el gobierno y por el que de manera periódica los ciudadanos renuevan la confianza en esos líderes o deciden desalojarlos del gobierno dependiendo de sus preferencias (Schumpeter 1942), vemos claramente una descripción también de una idea de participación política. Como se

---

<sup>84</sup> Seguimos en este texto los argumentos presentados por Teorell (2006).

desprende de esta breve definición, el concepto de participación en las definiciones o modelos procedimentales y elitistas queda extraordinariamente limitado. En pocas palabras, participar políticamente consistiría en votar en esas elecciones periódicas.

Otros modelos de democracia concentran su atención más en el concepto de *responsiveness*, siendo democracia un sistema que es completamente o casi completamente *responsive* respecto a sus ciudadanos (Dahl 1971). Esta concepción abre sensiblemente el abanico de actividades propias de la participación política a todas aquellas destinadas a influir sobre el gobierno, tanto las dirigidas a decidir quiénes ocupan el gobierno como las dirigidas a influir en las actuaciones de quienes una vez elegidos han de actuar desde gobierno (Verba y Nie 1972, Teorell 2006). En este modelo se añade un matiz importante puesto que participar políticamente ya no es sólo elegir entre líderes en unas elecciones sino también tratar de influir en las políticas que esos líderes aplican o van a aplicar una vez elegidos. Los ciudadanos intentan así que las políticas aplicadas desde el gobierno respondan a unas preferencias sustantivas, representen sus preferencias; el modelo requiere que los gobernantes estén informados de las preferencias de los ciudadanos, y que éstos induzcan a través de diversas acciones políticas a que los gobernantes actúen de acuerdo con sus necesidades.

Indudablemente, dentro de este modelo de democracia la participación en elecciones continúa siendo crucial; importante para comunicar preferencias pero muy relevante para en última instancia hacer responsables a los gobiernos. Pero, como decíamos, para que los gobiernos se comporten de un modo responsable los ciudadanos pueden emplear una variedad de mecanismos de influencia y de 'comunicación' de sus necesidades además del voto.

Lo que estos modelos de democracia y de participación política sugieren también es que la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones se produce a través de procedimientos indirectos. Es decir, no se contempla la posibilidad de que los ciudadanos tomen parte directamente, en persona, en este proceso de elaboración y decisión de políticas públicas. Esto supone una clara diferencia con los modelos de democracia participativa, en los que se concibe que los ciudadanos tienen una intervención directa en los procesos de elaboración y adopción de decisiones; ya no se trata sólo de influir en actores mediadores que son los que toman finalmente las decisiones sino participar en experiencias que suponen –en cierta medida– el autogobierno de los ciudadanos en el proceso (Pateman 1970; Barber 1984; Gould 1988; Nagel 1987, Teorell 2006).

En todo caso, esto no supondría que este sistema político dejara de ser una democracia representativa, sino la apertura en el sistema representativo de determinados espacios que permitan mayor participación política de los ciudadanos y oportunidades

para que esa participación sea más directa. ¿Qué espacios y qué tipos de participación ciudadana más directa? La variedad de posibilidades es muy grande, pero en la mayor parte de los casos se concibe como la participación de los ciudadanos en la elaboración de decisiones vinculadas sobre todo a la política local o a la gestión de su comunidad más próxima.

Finalmente, el modelo de democracia deliberativa añade a las anteriores consideraciones una nueva aportación (Habermas 1996; Bohman & Rehg 1997; Elster 1998). ¿Cómo se crean y moldean las preferencias políticas de los ciudadanos? ¿Son endógenas o exógenas al propio proceso político democrático? Lo que diversos autores sugieren es que la deliberación (el diálogo, el debate, la toma en consideración de diferentes argumentos) debe entenderse como un proceso relevante en la formación de las preferencias de los ciudadanos y, por lo tanto, como un elemento crucial para la democracia. Y así, en gran medida existe poca contradicción, al menos, entre los modelos de democracia participativa y las variedades de democracia deliberativa. En ellos los ciudadanos deben tener un mayor papel, mayor voz en la toma de decisiones, deben tener la oportunidad de participar de un modo más directo expresando sus preferencias (democracia participativa) pero la deliberación, la discusión, sería capital en la construcción de esas preferencias (democracia deliberativa).

Buena parte de las actividades que desarrollamos desde la Direcció General de Participació Ciutadana se dirigen precisamente al fomento y apoyo a procesos de toma de decisiones políticas que se aproximen a las ideas propias de los modelos de democracia participativa y deliberativa y, por lo tanto, también a sus concepciones de lo que es la participación política. El objetivo último es mejorar la calidad de la democracia ampliando la participación política de los ciudadanos. Obviamente, somos plenamente conscientes de las limitaciones que tienen estas iniciativas y la incapacidad de cualquier gobierno para actuar contra algunas de las dinámicas macrosociales que desafían el funcionamiento de nuestras democracias. Junto a esto, siguiendo lo que decíamos párrafos atrás, nuestra apuesta no supone el abandono del modelo de democracia representativa ni la minusvaloración del papel de las elecciones para asegurar la *responsiveness* de los gobiernos. Así, por un lado, promovemos y prestamos apoyo a procesos participativos en la elaboración de políticas promovidas por diferentes departamentos de la Generalitat de Catalunya (por lo tanto, afrontamos el desafío de introducir participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas que superan el estricto marco de la política local); por otro lado, promovemos y colaboramos en la realización de procesos participativos vinculados a la política local impulsados por ayuntamientos de toda Catalunya. A estas dos líneas de trabajo se une la financiación de planes de actuación destinados a mejorar la participación, el funcionamiento interno, la comunicación entre el personal directivo y los 'socios' de las asociaciones y organizaciones sociales.

## 2. Participación política e igualdad

Los argumentos a favor de ampliar la participación política a formas más allá del voto sostienen que éste es un procedimiento pobre de comunicación de preferencias políticas. Es decir, en las elecciones los ciudadanos se ven limitados a elegir entre diversos conjuntos de propuestas ya agregados que pueden llegar a recoger sólo de manera defectuosa sus necesidades. Si el voto se complementa con otras formas de acción política los ciudadanos son capaces de expresar mejor sus preferencias, expresarlas sobre cuestiones políticas determinadas y dirigirlas concretamente a los responsables políticos encargados de su gestión. De este modo se entiende que el sistema puede aumentar su responsabilidad y los ciudadanos pueden conseguir una mayor protección y representación de sus intereses.

Ahora bien, ¿qué preferencias son transmitidas de ese modo al sistema político? ¿Qué intereses reciben protección? Es muy evidente que en esa movilización política destinada a comunicar preferencias y a inducir a la actuación a los gobernantes pueden producirse importantes fenómenos de desigualdad y, por lo tanto, de distorsión representativa. ¿Qué intereses son defendidos y representados con mayor frecuencia mediante ese activismo que trata de influir las decisiones de los gobernantes?

Se trata de una cuestión relevante porque afecta a la propia esencia del proceso democrático. Indudablemente, estas desigualdades se producen también en otras formas de participación como el voto, pero la posibilidad de que sean más importantes en tipos de actividad política que supongan un mayor esfuerzo o inversión de recursos por parte de los ciudadanos y que están en la base de modelos de democracia basados en una ampliación de la participación debe motivar una reflexión cuidadosa. Para garantizar la *responsiveness* de los gobiernos no sería sólo necesario que los gobernantes adaptaran su actuación a las preferencias comunicadas de los ciudadanos sino que esas preferencias, transmitidas mediante diversos mecanismos de influencia política, se correspondieran con las de la ciudadanía en su conjunto.

Si esto no ocurre podría producirse una situación en la que algunos ciudadanos fueran incapaces de hacer llegar sus preferencias al gobierno o que grupos sociales enteros vieran cómo su 'transmisión' de preferencias al gobierno o la expresión de sus necesidades son menos potentes que las que realizan otros sectores. Así, nos encontramos ante un desafío muy importante: la participación política de los ciudadanos puede mejorar la *responsiveness* de los gobiernos (obviamente, sólo si éstos atienden las preferencias expresadas por los ciudadanos) y esto tiene consecuencias beneficiosas para la democracia, pero un aumento de la participación política puede incluir distorsiones en la representación, desigualdades en la capacidad de influencia, que finalmente dañen el proceso de *responsiveness*.

Los modelos de democracia participativa y deliberativa se encuentran también claramente sometidos a estos desafíos. En ellos se supone un crecimiento notable de la participación de los ciudadanos en los procesos de adopción de decisiones, que no sólo se limitarían a tratar de influir en los gobernantes sino que incluiría (en algunas modalidades más que en otras) participación más directa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Además, las ventajas que estos modelos de democracia y de participación tienen para la calidad del sistema democrático no terminarían en el aumento de *responsiveness* sino también en que, por un lado, los tipos de participación ciudadana que requieren podrían tener efectos positivos sobre las destrezas políticas y sociales de los ciudadanos (democracia participativa) y en que, por otro lado, la toma de decisiones precedida de deliberación no sólo produce unos ciudadanos más informados sino que favorece la legitimidad, la aceptación, de unas decisiones adoptadas tras el debate y la discusión (democracia deliberativa). Pero, naturalmente, para ello se precisa que los recursos e incentivos para la implicación política de los ciudadanos estén distribuidos igualmente y que, así, haya un acceso igualitario a esas formas de participación.

La igualdad en la participación y, por lo tanto, evitar que ciertos grupos estén excluidos de los procedimientos de toma de decisiones, adquieren así una gran importancia para la calidad de la democracia cualquiera que sea el modelo de democracia que se defienda. Se trata de una cuestión sin duda muy compleja en la que cabe diferenciar entre que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de participar –y decidan hacerlo o no– y que a pesar de que existan las oportunidades para participar haya grupos e individuos que por condicionamientos estructurales –y no por decisión propia– no ‘aprovechen’ esa oportunidad de participación. Ni que decir tiene que los peligros para la democracia son menores en una situación en la que haya individuos que no participan por mera decisión que en un escenario en que haya individuos que por características sociales, políticas o económicas tengan una menor propensión a la participación y se vean ‘estructuralmente’ excluidos políticamente. Ese escenario indicaría, de hecho, que la igualdad para participar no es tal.

De este modo, tener en cuenta la distribución en la sociedad de los recursos y de los incentivos para participar se convierte en un elemento básico en los intentos por ampliar la participación con el propósito de mejorar la calidad de la democracia. Esa distribución es, obviamente, muy desigual. No sólo los recursos materiales (renta, riqueza, posesión de equipamientos, tiempo para participar, etc.) sino otros que también son muy relevantes para explicar la propensión a participar como el nivel educativo, la información y las destrezas sociales, se encuentran muy desigualmente distribuidos. Lo mismo puede ser mantenido del capital social, si lo consideramos como un recurso que favorece la participación. Pero más allá de la posesión de recursos que afectan a la participación debe señalarse que éstos también influyen sobre los incentivos para participar. No son dos elementos independientes y de ese modo la exclusión en recursos hace que el individuo tenga también menos incentivos para participar.

Siendo esta distribución desigual un hecho que damos por supuesto en nuestras sociedades, a la administración pública le corresponde poner en marcha las medidas necesarias para que la igualdad en el proceso de toma de decisiones entre todos los ciudadanos no se vea comprometida hasta el punto de que no exista igualdad de oportunidades para participar políticamente (algo que comprometería a la propia democracia).

En este sentido, es importante tener en cuenta que para un funcionamiento correcto de la democracia no sólo es necesario que las distintas preferencias expresadas tengan la misma consideración en el proceso de toma de decisiones, sino que las distintas necesidades sociales sean también igualmente consideradas. ¿De dónde proceden esas distintas necesidades? Siguiendo el argumento de Verba et al. (1995) las características sociales se corresponden con necesidades implícitas, intereses comunes, de distintos grupos según ciertas variables sociales; y el sistema político democrático debería dar respuesta a esas distintas necesidades. Además, las características sociales no sólo implicarían distintas necesidades sino que determinarían distintas oportunidades y capacidades para participar en política.

Así, podemos considerar que diferentes grupos sociales, determinados por el género, la edad, su nivel educativo, su residencia en un hábitat rural o urbano, entre otros factores, tendrían distintas necesidades implícitas; y que el sistema democrático ha de velar porque sean igualmente consideradas en el proceso de toma de decisiones; y que gobierno y administración pública han de tratar que esas necesidades sean igualmente escuchadas a pesar de la distinta propensión a la participación de los individuos según sus características sociales (edad, género, educación, etc.). Si las preferencias y necesidades expresadas no se correspondieran con las de la población en su conjunto se produciría una distorsión en la participación que podría poner en peligro la igualdad. De este modo, la desigualdad social se traduciría en desigualdades de participación que pondrían en entredicho la *responsiveness* y la calidad de la democracia.

Junto a esto, debemos tener en cuenta que nuevas dinámicas sociales han añadido nuevas fuentes de desigualdad social que tienen consecuencias importantes sobre la participación política. A los recursos materiales clásicos de que dispone un individuo se ha de añadir ahora su acceso a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación y sus destrezas en el uso de estas nuevas herramientas como factor que puede influir sobre algunas formas de participación. Y lo que quizás sea más relevante, la diversidad étnica y cultural de muchas de nuestras sociedades y los crecientes flujos migratorios están introduciendo un elemento clave de desigualdad social y política que afecta decisivamente a la participación de algunos individuos.

Mientras que, como decíamos, todas las formas de participación política están sometidas al peligro de generar desigualdad debido a la desigual distribución de recursos e incentivos para la participación entre los grupos sociales, las formas menos exigentes en términos de recursos e incentivos, como el voto, se encuentran más 'aisladas' frente a ese peligro. En cambio, es un problema que afecta de modo más intenso a la participación que requiere más recursos y más incentivos como las favorecidas por los modelos deliberativos y participativos de democracia.

### 3. Promover la inclusión en la participación

¿Cómo evitar esos peligros de exclusión en la participación política? A los gobiernos y a las administraciones públicas les corresponde una indudable responsabilidad en esta tarea si pretenden ampliar la participación para mejorar la calidad de la democracia. No obstante, debe reconocerse que el problema es de una gran complejidad y que la tarea es de unas dimensiones casi inabarcables. Frente a esto, las posibilidades de actuación al alcance pueden parecer muy modestas.

Un primer paso, quizás previo, que debe darse es mejorar nuestro conocimiento sobre esas desigualdades de participación debido a la desigual disposición de recursos e incentivos. Desde el punto de vista científico no se encuentra todavía suficientemente analizado este fenómeno aunque podemos considerar que estas desigualdades han sido frecuentemente comprobadas empíricamente. En todo caso, existe un importante camino que recorrer en el análisis del efecto de distintas variables sociales sobre diversas formas de participación política, por un lado; y de las consecuencias de ciertas formas de participación sobre la legitimidad y aceptación de las decisiones y sobre las actitudes políticas de los participantes.

Pero los gobiernos y las administraciones públicas deben, desde luego, comprometerse en la lucha contra las fuentes de discriminación directa e indirecta que afectan a la igualdad en la participación y a la exclusión política. En primer lugar, deben suprimirse las discriminaciones formales que provocan la exclusión política de importantes colectivos en su conjunto (por ejemplo, la población inmigrante en Catalunya y España). Para ello es necesario promover las reformas legales oportunas. En segundo lugar, es necesario modificar las estructuras de incentivos con el objetivo de cambiar las prácticas y para ello es inevitable una importante tarea educativa y de socialización. En tercer lugar, es necesario reducir las barreras de acceso a la participación que afectan a determinados grupos e individuos; en algunos casos esta labor puede reconducirse mediante la colaboración con entidades que actúen de intermediarias en esos grupos sociales (asociaciones). En cuarto lugar, la política de la administración ha de ser muy flexible, de modo que sea capaz de diferenciar entre distintos grupos, distintos individuos y distintas formas de participación, definiendo actuaciones específicas para cada caso (particularmente para distintos grupos y para distintos tipos de participación, algo más que necesario en el caso de la población inmigrante que requiere una actuación particularizada).

Con la modestia de nuestros medios, la Direcció General de Participació Ciutadana intenta que estas consideraciones tengan reflejo en sus actuaciones tanto en sus labores de difusión, de investigación, como de promoción y ejecución de procesos participativos. No se trata de una tarea fácil ni en su diseño ni en su implementación. Requiere de la disposición de un conocimiento muy ajustado de la realidad política y social, así como de una evaluación de los efectos de las distintas estrategias. Sin embargo, a pesar de su dificultad, es una tarea insoslayable para la mejora de nuestras democracias.

## 4. Referencias

BARBER, B. *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press, 1984.

BOHMAN, J.; REHG, W. eds. *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press, 1997.

DAHL, R. *Polyarchy: Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

ELSTER, J. ed. *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

GOULD, C. *Rethinking democracy: Freedom and social cooperation in politics, economy and society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

HABERMAS, J. *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: Polity Press, 1996.

NAGEL, J. *Participation*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1987.

PATEMAN, C. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

SCHUMPETER, J. *Capitalism, socialism and democracy*. London: Allen & Unwin, 1942.

TEORELL, J. (2006). "Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda". *European Journal of Political Research*. Vol 45, núm 5: 787-810.

VERBA, S. & NIE, N. *Participation in America: Political democracy and social equality*. New York: Harper & Row, 1972.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K.L.; BRADY, H. *Voice and equality: Civic voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

Duñike Agirrezabalaga, Concejala de Participación Ciudadana y Barrios del Ayuntamiento de San Sebastián.

# Capítulo V:

La Cohesión Social y el  
Desarrollo Humano



# Capítulo V:

## La Cohesión Social y el Desarrollo Humano

### ❑ Cambios en el rol de la Administración

**José Luis Álvarez**

Director del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias

#### 1. Los cambios del entorno mandan

Todas las organizaciones cambian y se transforman para adaptarse a la evolución de su entorno. Los factores económicos y sociales que obligan a las empresas a innovar y transformarse continuamente son los mismos que fuerzan a las administraciones públicas a evolucionar y contribuir mejor al desarrollo de su sociedad.

Muchas áreas de las administraciones locales, autonómicas y estatales trabajan en esta dirección y demuestran que el cambio en la administración es posible. El Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias (SPE) ha evolucionado para responder a las transformaciones del mercado de trabajo y ha obtenido importantes resultados.

El SPE, en siete años, ha pasado de ser una organización burocrática clásica, que *administraba colas* (de expedientes, de subvenciones, de parados...) a otra que, aun realizando las tareas tradicionales, esta mucho más capacitada para responder a lo que ocurre en el entorno: una administración que se plantea preguntas sobre las expectativas de sus *clientes* (los ciudadanos que buscan empleo y las empresas que buscan trabajadores) y cómo aportarles mayor valor en sus proyectos.

Los cambios introducidos han incrementado la confianza en el SPE tanto de los ciudadanos y las empresas como de los responsables políticos y agentes sociales. Esta confianza ha permitido que hayan ido surgiendo nuevas peticiones y mayores exigencias que, internamente, se plantearon siempre como oportunidades de mejora: inputs para introducir innovaciones, prestar nuevos servicios y mejorar continuamente la organización.

Con un bucle de este tipo (expectativas–demandas–respuestas–evaluación) podemos mantener un proceso de mejora continua, pero no estaremos seguros de estar construyendo *el sistema de empleo* que se requerirá en los próximos años. Pues, hacer mejor el trabajo que ya se venía realizando no significa que se estén afrontando los temas que serán claves a medio plazo. Nuestra ambición no se queda en la mejora de la gestión interna sino que pretende construir un servicio de empleo útil a una sociedad que se enfrenta a una economía globalizada y a cambios fundamentales en su estructura demográfica.

## 2. Mejorar no es suficiente

En esta evolución, el cambio principal residió en dejar de concebirse como una entidad prestadora servicios, o financiadora de *acciones* realizadas por terceros, para convertirse en la parte de la administración que entiende del funcionamiento del mercado de trabajo en su conjunto. Que analiza la información más relevante relacionada con el mercado laboral y la pone a disposición de todos aquellos que toman decisiones relacionadas con el empleo.

Abordar el *sistema de empleo* es una tarea compleja, y más si se quiere realizar con cierta anticipación en el tiempo. Se puede plantear desde diferentes perspectivas, cada una con sus peculiaridades, y con múltiples cruces entre ellas. Las variables económicas, tecnológicas, sociales, culturales... tienen una importancia muy elevada en el desarrollo de la actividad productiva y el tipo de empleos que se crean. Por su parte, las empresas abordan las cuestiones relativas a los recursos humanos de manera diferente si son grandes, medianas o pequeñas. Las propias personas tienen perfiles particulares, expectativas que evolucionan con el tiempo y diferentes probabilidades de acceso al trabajo según pertenecen a unos grupos u otros. Los territorios también presentan características y potencialidades diferentes que hay que tener en cuenta.

En el *sistema de empleo* intervienen una gran cantidad de actores, públicos y privados, que con sus intereses, decisiones y recursos, inciden en el funcionamiento del mercado de trabajo. De una manera u otra, participan todos los niveles de la administración, desde diferentes políticas y departamentos. Las asociaciones empresariales y sindicales (como sus estructuras sectoriales y territoriales) tienen una

participación alta. También tiene incidencia, en sus ámbitos, el trabajo de los educadores, formadores, orientadores, técnicos en empleo, responsables de recursos humanos de las empresas, consultores, agencias de colocación, empresas de trabajo temporal. Y, evidentemente, cada persona que, en ocasiones sola y otras con sus familiares o amigos, toma múltiples decisiones ante las diferentes situaciones que debe afrontar a lo largo de toda su vida laboral.

En este entorno, el SPE pretende atender y contribuir a mejorar el funcionamiento del conjunto del *sistema de empleo*, evitando quedar reducido a un registrador de parte de los movimientos que se producen en su seno. Pero esta misión no puede realizarla de manera aislada: debe llevarla a cabo con la participación de los restantes actores que intervienen en la actividad económica, el mercado laboral y la cualificación profesional.

¿Por qué implicar a los demás actores? Si se pretende trabajar con cierta anticipación y flexibilidad, debemos reconocer que ni la información ni los recursos necesarios están *controlados* por ninguna de las partes implicadas: las administraciones, las organizaciones patronales, sindicales, las empresas, los expertos... El conocimiento y los recursos necesarios para actuar esta repartido entre todos, siendo preciso movilizarlo y construir relaciones de confianza para que los distintos actores puedan cooperar en proyectos concretos que sean de su interés.

Estas relaciones no son una novedad, pues ya se vienen dando a distintos niveles. Las organizaciones patronales y sindicales establecen acuerdos entre sí (por ejemplo los convenios colectivos). Las administraciones y los agentes sociales formulan acuerdos (por ejemplo las concertaciones sociales). Diferentes agentes y actores sociales construyen distintas alianzas para llevar a cabo proyectos, con o sin la participación directa de la administración.

Si la *participación* de los restantes actores (públicos y privados, institucionales e individuales) es tan necesaria como autónoma, el servicio de empleo tiene que procurar que tengan acceso a la información que les sea útil para tomar las decisiones pertinentes. Incluso debe favorecer el desarrollo de todo el potencial de estos actores, respetando su autonomía y favoreciendo que realicen proyectos conjuntos, en los que conjuguen sus intereses, perspectivas y recursos.

El SPE es la institución legitimada tanto para gestionar y redistribuir la información a los diferentes agentes y actores implicados como para crear espacios en los que éstos establezcan proyectos de cooperación de *geometría variable*.

El SPE es la institución que puede identificar los temas críticos (a corto y, medio y largo plazo), favorecer la construcción de respuestas partir de acuerdos sobre los diagnósticos, los objetivos, las líneas de trabajo a seguir, los recursos a movilizar conjunta-

mente, el tipo de acciones que cada uno puede desarrollar, las evaluaciones que se realizarán y cómo se harán las reprogramaciones posteriores. Las relaciones de cooperación que establezcan entre sí, en distintos momentos y en configuraciones variables, serán la clave para dotarse de la capacidad de anticipación y la flexibilidad de respuesta que se precisa ante la rapidez con la que acontecen los cambios.

Conseguir que un servicio público de empleo evolucione desde la gestión *administrativa de colas* a la gestión de información, y favorecer proyectos de cooperación, es un reto que implica cambios en la visión de sus responsables, una importante transformación organizativa interna y, también, la modificación de las relaciones que establece con el entorno. Si se lograra, estaríamos ante una organización pública para la cual la información, cuantitativa y cualitativa, acerca del funcionamiento del mercado de trabajo, es el elemento esencial de su input, del proceso productivo (con el que operan sus empleados), y el output o producto que distribuye entre los diferentes grupos de potenciales usuarios: a los que necesita desarrollar e implicar para conseguir un sistema flexible que responda a los rápidos cambios del mercado de trabajo.

### 3. Los cuatro pasos del cambio realizado

Los cambios en toda organización están condicionados por el entorno, las circunstancias internas y las oportunidades que encuentra. El proceso de cambio en el SPE de Asturias transcurrió en cuatro momentos consecutivos. Cada uno de ellos se inició en circunstancias sociales claramente diferentes.

En el primer momento, se afrontó la reorganización interna y la puesta en marcha de nuevos servicios para los demandantes de empleo.

En el segundo, la atención se dirigió al entorno, para recuperar la confianza de las empresas y de los restantes actores relacionados con el empleo.

En el tercer momento se planteó su función como la institución que *gestiona la información* relacionada con el funcionamiento del mercado de trabajo para ponerla a disposición de los actores que participan en él.

En el cuarto momento, en el que se encuentra actualmente, está reorganizando la forma de prestar servicios *clásicos* a las nuevas exigencias y circunstancias del mercado de trabajo.

Para recorrer este camino se utilizan los conceptos y herramientas disponibles para gestionar el cambio en una organización. Las peculiaridades de esta experiencia derivan de ocurrir en un organismo público autonómico, de coincidir con un momento de

transferencia de competencias del estado a la comunidad autónoma, y de tener lugar en una región de vieja tradición industrial que ha atravesado un largo proceso de reconversiones y tensiones sociales.

#### 4. La administración... un nuevo rol con los mismos mimbres

La misión de un servicio público de empleo puede formularse de la misma manera que antaño: facilitar a los demandantes de empleo el acceso a un trabajo y colaborar con las empresas para que puedan contar con las personas con las competencias profesionales que requieran.

Pero el mercado de trabajo cambia y lo hará a mayor velocidad en los próximos años. Se ha incrementado el nivel educativo de la población, hay nuevas formas de comunicación, más personas que buscan trabajo a la vez que aumentan las dificultades de reclutar profesionales cualificados, y aumenta la población procedente de otros países...

La experiencia del SPE en el Principado de Asturias muestra como los cambios requieren una nueva forma de abordar la información que se genera en su entorno económico y en la gestión ordinaria de su gestión administrativa. El proceso de cambio puede avanzar si los responsables tienen una visión clara del papel de su rol en la sociedad, si la trasladan a los actores implicados y gestionan el proceso de cambio organizacional interno en la administración para que el personal pueda adaptar continuamente la manera de realizar, y entender, su trabajo diario.

Siempre con el objetivo de acompañar la evolución de la sociedad. A las empresas que afrontan continuamente nuevos retos en sus mercados y a las personas que tienen que enfrentarse a múltiples situaciones laborales durante toda su vida activa.

## □ Apuntes sobre Cohesión Social y Desarrollo Humano

**Michel Azcueta**

Presidente de la Escuela Mayor de Gestión Municipal de Lima y Ex Alcalde de Villa El Salvador

### 1. Introducción

Considero realmente importante y valiente que los organizadores de la VI Conferencia Anual de AERYC hayan incorporado la relación entre cohesión social y desarrollo humano como tema de uno de los grupos de reflexión y debate.

¿Por qué digo valiente? Porque precisamente estamos viviendo en los últimos meses una situación que llaman “crisis financiera” a nivel mundial y muy pocos están considerando el modelo de desarrollo que ha generado la actual crisis y sus consecuencias directas con la exclusión de millones de personas en el mundo entero.

Simplemente, podemos recordar algunos datos recientes:

- Ante la declaración de Bancarrota de LEHMAN BROTHERS, el gobierno de Bush le otorgó un crédito de 80,000 millones de dólares, aprobó una ayuda de 700.000 millones de dólares para los demás bancos e instituciones financieras.
- En materia de comercio mundial, desde el fin de la Ronda de Uruguay (1994), hasta la fecha, los países ricos han costado a los países pobres tres veces más en restricciones comerciales que lo que obtienen de ellos en ayuda al desarrollo.
- El 60 % de los MIL MILLONES de habitantes más pobres del planeta son mujeres, según el último informe sobre el estado de la población mundial. Naciones Unidas, 2008.

Pueden sumar los miles de millones de dólares aprobados esta misma semana para salvar al Citybank o los miles de millones de euros aprobados por la Comisión y el conjunto de gobiernos de la Unión Europea.

Este modelo, enmarcado en la llamada “globalización económica financiera” se resume en que una minoría en el mundo mantiene el:

- Control de Recursos Estratégicos
- Control del Capital Financiero
- Control de los Medios de Comunicación
- Control de la Tecnología

Con las consecuencias que todos conocemos.

- Marginación de las grandes mayorías
- Aumento de la pobreza en el mundo
- Deterioro del medio ambiente

- Aumento de los bolsones de pobreza en países desarrollados
- Debilitamiento de los estados nacionales
- Presión de los movimientos migratorios
- Poblaciones pobres
- Fuga de cerebros

De manera que hoy más que nunca nos corresponde reflexionar en alta voz sobre el modelo de desarrollo que necesitamos precisamente para evitar la exclusión social y fortalecer el desarrollo humano y la cohesión social.

Sería largo entrar a debatir el concepto de “cohesión social” aún reconociendo que un determinado punto de partida genera unas u otras consecuencias. La cohesión social atiende temáticas muy variadas que van desde la lucha contra la pobreza a la desigualdad, la cultura, la identidad, las relaciones con inmigrantes, etc, problemáticas todas ellas vigentes en el mundo que vivimos.

Mariana Vásquez recoge tres variantes:

- a) En primer lugar, a partir de un diagnóstico de anomia y fragmentación social y de pérdida de lazos estables en un contexto de mundialización y profundas transformaciones, la cohesión social es definida como “anhelo de comunidad”;
- b) En segundo lugar, se define al concepto como semejante a los de equidad, inclusión social y bienestar;
- c) En tercer lugar, se presenta una definición particularmente subjetiva de la cohesión, que la comprende como el grado de consenso entre los miembros de un grupo social con respecto a su pertenencia a un proyecto o espacio común. (Vásquez, Mariana)

Para Christian von Handenwang, del Instituto Alemán para el desarrollo, la cohesión social no es sólo una función de políticas sociales y distributivas. También depende de percepciones de equidad, justicia, confianza y legitimidad. Y avanza hacia una relación con el Estado: “Cuando hablamos de cohesión social como tarea del Estado, ya no hablamos de un modelo de Estado minimalista sino de un Estado fuerte, activo – con capacidad de generar recursos y de intervenir en la distribución social de recursos” (Handenwang, Christian).

Para la CEPAL la cohesión social se define a la vez como un fin y como un medio: *“como la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan.” Este tipo de concepto permite establecer un vínculo entre “las percepciones y valoraciones de la ciudadanía, que reflejan un grado de confianza, adhesión y respaldo a un sistema político y un ordenamiento socioeconómico, y el análisis de las condiciones socioeconómicas que atañen a la cohesión social.”*

Pero la cohesión social también es un medio, y esto en más de un sentido. Las sociedades que ostentan mayores niveles de cohesión social brindan un mejor marco institucional para el crecimiento económico y operan como factor de atracción de inversiones al ofrecer un *ambiente de confianza y reglas claras. Por otra parte, las políticas de largo plazo que aspiran a igualar oportunidades requieren un contrato social que les otorgue fuerza y continuidad, y un contrato de tal naturaleza supone el apoyo de una amplia gama de actores, dispuestos a negociar y consensuar amplios acuerdos. Con tal fin, los actores deben sentirse parte del todo y estar dispuestos a ceder en sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto. La mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en asuntos públicos y espacios de deliberación, a confiar en las instituciones y el mayor sentido de pertenencia a la comunidad y de solidaridad con los grupos excluidos y vulnerables facilitan la suscripción de los pactos sociales necesarios para respaldar políticas orientadas al logro de la equidad y la inclusión.”* (CEPAL: Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas, CEPAL/SER/Comisión Europea, Santiago de Chile, 2005, pág. 87.).

Se entiende, entonces, que insistamos en la necesidad urgente de debatir el modelo de desarrollo que nos lleva a evaluar el modelo de persona y el modelo de sociedad como tres realidades absolutamente inseparables, más allá que la dominante ideología neoliberal pretenda separarlas. Somos las personas las que conformamos la sociedad y el conjunto de ésta se propone unos objetivos, unos métodos y unas estructuras que van a construir un modelo de desarrollo.

Y si en una visión de desarrollo humano consideramos a la persona como el verdadero centro del desarrollo, incorporando la cohesión social como uno de los objetivos principales, está claro que vamos a defender un modelo de persona con una escala de valores determinada.

A este respecto, nos parece adecuada la propuesta trabajada en el seno de la UNESCO, preparando el siglo XXI, que se basa en profundizar **las relaciones con uno mismo** (fortaleciendo el autoconocimiento, la autoestima y el autocontrol), **las relaciones con los demás** (practicando la tolerancia, la solidaridad y la justicia), y **las relaciones con el entorno** social (construyendo un hábitat sano y confortable en la perspectiva de un mundo mejor).

Recordemos que la UNESCO nos propone crear ambientes educativos en la sociedad donde todos aprendamos a ser, a convivir, a hacer y a conocer. (UNESCO 1995).

Es este modelo de persona el que nos puede llevar a un desarrollo humano ya que genera, al integrar las tres relaciones señaladas a una mayor cohesión social y elevar el capital social de cada comunidad, una importantísima manifestación de estos modelos.

Bernardo Kliksberg define así el capital social:

*“un conjunto de aspectos como, entre otros, la capacidad de una sociedad para producir concertaciones sociales amplias en su interior, para generar “redes” articuladoras de los esfuerzos de sus diversos sectores; las fuerzas existentes en una sociedad para impulsar el trabajo voluntario en iniciativas de utilidad general; su cultura y la presencia de valores éticos orientados hacia la solidaridad, la construcción positiva, la cooperación y la equidad”. (Kliksberg, 2002).*

EL CAPITAL SOCIAL se genera cuando un grupo de personas se sienten sujetos actuantes y capacitados para entablar un diálogo con los otros que los conduzca al establecimiento de un propósito común, instaurándose reglas claras de juego que generen lazos reales de confianza en el otro.

También Fukuyama insiste en que el capital social son normas o valores compartidos que promueven la cooperación social. (Fukuyama, Francis, 2003).

Se ubica en el espacio existente entre el ámbito familiar y el ámbito estatal, y tiene como base la CONFIANZA existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad que las caracteriza.

Es necesaria la interacción de la confianza con otros valores fundamentales en la consolidación del Capital Social como la HONESTIDAD, la ENERGÍA, el TALENTO EMPRESARIAL y el INTERÉS POR LA EDUCACIÓN, todos ellos, sin ninguna duda, contribuyen a la cohesión social como lo vemos a través de sus componentes más importantes:

## 1. La Cultura

- El conjunto de valores, costumbres, ideas y otros elementos que conforman la identidad de las personas creando posibilidades de interacción social por medio del diálogo y la participación.
- Es un elemento fundamental que ayuda a dinamizar y fortalecer el progreso económico, político y social de una sociedad, por lo que es necesario descu-

brir, potenciar y apoyarse en las raíces que sostienen una comunidad traducidas en pilares para el establecimiento de metas colectivas.

## 2. La Ciudadanía

- Reconocer a la persona como ser libre, que decide, que actúa, que es responsable, que tiene conciencia, que se compromete, que encuentra sentido a su vida y que participa en una cosmovisión colectiva.
- Cuando el uno y el otro son interlocutores válidos se da comienzo a un proceso de cuestionamiento sobre lo que sucede en su entorno, cómo los afecta y cómo pueden cambiarlo. Esa es la manera como las personas adquieren su ciudadanía.

## 3. El Empoderamiento

- Significa: autofortalecimiento, control, poder propio, auto-confianza, decisión propia, vida digna de acuerdo a los valores de uno mismo, capacidad para luchar por los derechos de uno mismo, independencia y libertad. Se da tanto a nivel individual como colectivo. Es posible gracias al acceso a la información, la participación, la responsabilidad, la capacidad de organización.

## 4. La Participación

- Toda acción colectiva de individuos orientada a la satisfacción de determinados objetivos. Participar es PODER definir los objetivos, poder definir los métodos, poder utilizar los recursos, poder evaluar y poder cambiar lo necesario.

## 5. Conciencia

- Característica fundamental del auténtico Capital Social. Ser consciente de uno mismo, de sus capacidades y de sus debilidades. Ser conscientes de las capacidades y debilidades del grupo al que pertenece.

Es lo que, realmente, nos permite proponernos objetivos propios, defenderlos y compartirlos.

## 6. La Organización

- El Capital Social, aunque parte de la conciencia y de la práctica individual, se desarrolla al interior del grupo al que se pertenece y se manifiesta a través de la ORGANIZACIÓN de dicho grupo.

- Es factor indiscutible de INSTITUCIONALIDAD como base de la gobernabilidad, asegurando el logro de objetivos de mediano y largo plazo.

Concluimos con Kliksberg:

*“La movilización del capital social de los sectores más pobres debe ser complementada con un sistema económico dinámico e incluyente, como ya lo hemos mencionado, pero también con un sistema sociopolítico más amplio que sea coherente con este objetivo de inclusión. De esta manera, el diseño de instituciones formales de asociación y participación, y la capacitación de los supuestos beneficiarios en su gestión, nunca lograrán sus objetivos a menos que las instituciones socioculturales informales de confianza, cooperación, liderazgo, prestigio y clientelismo sean también temas de la política pública. Estas formas “positivas” y “negativas” de capital social siguen dinámicas cuya capacidad de determinación de resultados es mayor que la de las lógicas formales.”*

Una acotación más: es cierto que la sociedad se va haciendo y que se pueden ir logrando objetivos propuestos para los 25 ó 50 años siguientes, pero el modelo de persona es para hoy día, no es para mañana ni para cuando se haya alcanzado el supuesto modelo de sociedad. En esto consiste, en mi opinión, la fuerza de la propuesta de discutir los dos modelos. Si uno cree en una escala de valores diferente a la que nos propone la sociedad dominante, ya puede (y debe) practicar hoy día esos valores; si uno cree en la solidaridad, en la sinceridad, en la justicia, en el servicio, a pesar de que la práctica mayoritaria sea diferente, se deben comenzar a practicar si se pretende ser honesto y coherente consigo mismo.

Una reflexión de este tipo ayuda a descubrir la sinceridad de las propuestas e invitaciones que se nos hacen públicamente. La práctica concreta es la que nos va a enseñar el modelo de persona y el modelo de sociedad que se ponen como ideal futuro. Recordemos que “nadie da lo que no tiene”...

- Entrados ya al siglo XXI, queda claro que uno de los grandes retos del presente siglo es, definitivamente, unir lo local con lo global. Durante dos o tres décadas del siglo pasado vimos imponerse la **globalización económica** financiera, con sus maravillas tecnológicas y sus terribles desigualdades sociales, acompañando, de manera paralela, al proceso de universalización de las relaciones humanas por encima de fronteras y de razas y culturas. Mientras la globalización neoliberal está siendo dirigida y controlada por una pequeña elite multinacional, lo que denominamos proceso de universalización genera relaciones de base en los diferentes campos: social, económico, político y cultural, empeñándose en democratizar dichas relaciones por todo el planeta bajo la gran consigna de “otro mundo es posible”.

Pero, curiosamente los dos procesos han comenzado a mirar a lo local, necesitan de lo local. En primer lugar por el descontento generado por las políticas económicas globales que, como nunca antes en la historia han multiplicado la riqueza de pequeños grupos y han extendido la pobreza por todos los continentes y países, incluyendo los llamados países desarrollados: los ejemplos de Nueva Orleans con el huracán Kathrine y de París, con las revueltas de los jóvenes marginados, asombran al mundo al descubrir unas situaciones comunes a otras latitudes... La buena marcha de la "macro-economía" no llega a los bolsillos de los ciudadanos comunes y corrientes, que no se creen que el modelo de globalización neoliberal es el único posible, y comienzan a exigir que se mejore la calidad de la vida diaria, el bienestar personal y familiar, es decir, la vida en su barrio, en su centro de trabajo, en su comunidad; los Estados y las empresas ahora tienen que hablar de "responsabilidad social", de considerar las implicancias medioambientales de cada inversión, de estar más presentes en la comunidad, incluso denominándose las empresas a sí mismas como "vecinos o ciudadanos sociales"!! La relación con lo local se ha vuelto imprescindible para la economía global.

Desde el otro proceso, que llamamos universalización, la relación con lo local está en sus propios orígenes ya que siempre se ha pretendido fortalecer la democratización en todos los campos y, de manera lógica, se parte de lo local, también en todas sus dimensiones, organizaciones locales de base, empresas, gobiernos locales y regionales, ONGs, profesionales e intelectuales progresistas, partidos políticos, organizaciones ambientalistas, etc., que, de una u otra manera ya están presentes en lo local y que creen y trabajan en la unión con lo global, con lo universal como parte de un proceso nuevo en la historia de la humanidad, considerando al planeta como "nuestra casa común". Desde lo local se participa más y mejor en este apasionante proceso de construcción de unas nuevas y justas relaciones mundiales.

Y un tercer elemento que, con mucha fuerza, irrumpe en lo local es la innovación tecnológica y de las comunicaciones. Han roto las fronteras, las distancias y tiempos reales, cubriendo prácticamente todo el planeta a la vez; los celulares y el Internet se extendieron a una velocidad superior a la instalación de la energía eléctrica, los teléfonos o la televisión. Gracias a ello, y sin entrar ahora a los otros aspectos tan importantes como el control de dichos medios y de la tecnología y el nuevo poder mundial que representa, también desde lo local pueden utilizarse como palanca de información, formación y desarrollo abriendo nuevas posibilidades de relación (llenas de contradicciones, por supuesto...) entre las personas y las sociedades... y, todo ello, desde lo local...!!

Vemos pues, cómo, curiosamente por encima y más allá de los procesos de universalización, globalización e innovación tecnológica, se revaloriza lo local por ser donde cada uno de nosotros seguimos viviendo y relacionándonos. Unir lo local y lo global se ha transformado en el gran reto del presente siglo y, por todo ello, las prácticas y la re-

flexión sobre el desarrollo local como parte de un modelo diferente de desarrollo sostenible centrado en las personas y respetando el medio ambiente, son cada vez más útiles y necesarias.

Ante tanto fracaso y por las propias evaluaciones objetivas de los programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, se ha analizado; tanto a nivel nacional como internacional, experiencias concretas que terminan en éxito como ejemplos que pudieran ser replicados en otras zonas y países.

Se trata de acciones que se desarrollan a partir de un eje específico: desarrollo económico, social, educativo, en ambientes urbanos o rurales, que guardan relación con temas considerados tradicionales (salud, alimentación, trabajo, producción, organización), pero que ha incorporado otros relacionados con la pobreza y la exclusión en el mundo (inmigración, grupos minoritarios, comunicación, identidad nacional, pacificación, derechos humanos, globalización).

Son centenares y centenares de esfuerzos en todos los continentes y países (incluidos los países desarrollados y sus “bolsones” de pobreza) que, guardando las distancias y el sector social y poblacional específicos en el que se desarrollan, mantienen ciertas coincidencias y similitudes que conviene recoger:

- Son experiencias locales con dimensión nacional: parten de lo local pero no se quedan ahí, sino que construyen puentes de relación y coordinación con otros grupos y con otros sectores, a veces, absolutamente diferentes, con el fin de ampliar su campo de acción, aumentar su fuerza e influir en políticas nacionales e internacionales.
- Son experiencias que fortalecen la sociedad civil : en cada uno de los países, diferenciándose de las acciones que llevan a cabo los gobiernos centrales, buscan un “empoderamiento” de los pobres para dirigir sus propios procesos de desarrollo, sobre todo cuando culminan en el fortalecimiento institucional.
- Son experiencias de democracia interna: tienen como objetivo fortalecer los procesos democráticos nacionales e internacionales, construyendo nuevos liderazgos comunales, municipales, políticos, económicos, resaltando los liderazgos de mujeres y de jóvenes.
- Son experiencias que inciden en proyectos integrales: diversas maneras de atacar la situación de pobreza. Más allá del “eje” concreto elegido (productivo, educativo, social, cultural...) se enmarcan siempre en un proyecto integral de desarrollo, con diferentes acciones y actores coordinados entre sí para lograr objetivos de corto, mediano y largo plazo.

- Son experiencias que fortalecen la identidad del grupo: generan un orgullo propio entre sus integrantes y logran un alto nivel de reconocimiento desde los sectores externos a la experiencia. Esta identidad propia contribuye al proceso de construcción de nuevas identidades nacionales en varios países de Asia, África y América Latina o al fortalecimiento de identidades en sectores minoritarios de países desarrollados.
- Son experiencias que modifican actitudes en los participantes: fortalecen la auto confianza, aspecto importantísimo en la lucha contra la pobreza y la exclusión, ya que todo objetivo alcanzado se transforma en un éxito personal y colectivo, disminuyendo o alejando las frustraciones, una de las características de la cultura de la pobreza.

Es aprendiendo de estas experiencias positivas que se debe avanzar en la construcción de un sistema y unos modelos de desarrollo económico y social que tienen su centro en la persona y logran la necesaria cohesión social.

Y, como un tema aparte que merece toda nuestra atención en relación a la cohesión social y al modelo de desarrollo humano en el siglo XXI, tenemos que considerar también la educación, los medios y las tecnologías de comunicación y la cultura.

Para ello, en las próximas décadas debemos producir cambios en todos los actores que participan en los tres procesos. Cambios en los contenidos educativos y culturales, cambios en las metodologías, partiendo del respeto a los pobres tanto como personas individuales, como grupos sociales.

La educación, tanto en los países y zonas pobres subdesarrolladas como en los “bolsones” de pobreza del mundo desarrollado, debe insistir en la construcción y transmisión de valores y conocimientos que generen auto-estima y disminuyan las frustraciones. No se trata solamente de alfabetizar o de aumentar los niveles de escolaridad en dichos sectores sino, también y además de eso, ayudar a descubrir sus propias potencialidades internas, tanto individuales como grupales, para que se reconozcan y sean reconocidos como sujetos capaces de alcanzar niveles superiores de desarrollo y, a partir de ello, capaces de participar con aportes propios en el desarrollo mundial.

Para lograr este objetivo es fundamental introducir en los procesos educativos, la “pedagogía del éxito”, aquella que se basa en objetivos alcanzados que estimulan la confianza en la posibilidad real de alcanzar objetivos más importantes. La “pedagogía del éxito” puede y debe ser aplicada en todos los niveles y sectores, entre los niños, los jóvenes y los adultos hombres y mujeres que viven – hoy por hoy – en la pobreza.

La cultura o las culturas tienen que asumir el reto de la universalización en las relaciones humanas. Siempre seguirán siendo manifestaciones de la actividad, intelectual y práctica, de los miembros que conforman una comunidad determinada pero en el siglo

XXI, más que en otros períodos de la historia de la humanidad, se debe insistir, por un lado, en el respeto a las culturas propias y, por otro, en los aportes a la cultura universal. Esto es absolutamente válido cuando hablamos de la exclusión social.

Consciente o inconscientemente, a través de los modelos de desarrollo y a través de numerosos programas nacionales e internacionales, se transmiten (a veces se imponen) otros valores y otros conocimientos que configuran otra cultura, despreciando, en la práctica, la cultura propia de los sectores y naciones que se pretende apoyar. Cerrando las puertas a sus propios aportes culturales, tan positivos como los de las demás culturas. No se puede combatir la pobreza y la exclusión social destruyendo la cultura y las creaciones de aquellos que, circunstancialmente, viven en ella.

La información es fundamental, tanto al interior de los grupos y sociedades como en los ámbitos regionales y mundiales. De ahí la importancia de construir y mantener los accesos a la información y, lógicamente, a los medios y tecnologías de la comunicación. Cuando nos referimos a las estrategias de inclusión social, lo hacemos con una visión integral de manera que debemos considerar un manejo adecuado de la información y de los medios de comunicación al servicio, también, de los objetivos de desarrollo, de las dimensiones culturales (con sus diferencias) y de la construcción de unas relaciones universales distintas a las existentes.

La tecnología comunicacional tiene la ventaja de su rápida expansión y de su abaratamiento creciente que la hace asequible cada vez más a sectores más amplios de la sociedad, incluidos los más pobres. Este es un aspecto muy positivo. El aspecto negativo o difícil es el de los contenidos que se transmiten así como la imagen que imponen al mundo sobre la realidad de los países pobres y de las minorías excluidas. Esto hace que debamos trabajar en los dos niveles: haciendo que dichos sectores se apropien de diferentes mecanismos de información y comunicación y, por otra parte, lograr que, a nivel mundial, se generen nuevos canales y nuevos contenidos relacionados con un nuevo modelo de desarrollo económico, social y cultural.

Hemos intentado aplicar todo ello en nuestro trabajo en Villa El Salvador, en Perú, una experiencia solidaria y de concertación social de cientos de miles de pobladores, con dificultades, con altibajos, con fracasos, pero con un balance altamente positivo en lo que a cohesión social se refiere.

## 2. Desarrollo Humano y Cohesión Social: Un Tema Abierto

A modo de conclusión, simplemente sugiero algunos puntos que deberíamos seguir profundizando:

- a) Nos parece que es el momento adecuado para plantear la reflexión y el debate sobre modelo de persona, modelo de sociedad y modelo de desarrollo.

- b) La cohesión social no excluye ni disimula la construcción de la justicia social.
- c) El desarrollo de capital social es una buena base para la cohesión social
- d) Importancia de construir ciudadanía desde lo local con visión nacional y mundial.
- e) La concertación entre actores definiendo objetivos básicos comunes es un buen instrumento para la cohesión social y el desarrollo humano.
- f) Aprender de las experiencias en países de distinto nivel de desarrollo e integración.

Importancia de los medios de comunicación y de las nuevas tecnologías en los modelos de desarrollo humano.

### 3. Bibliografía

AZCUETA, M. *Combate Global contra la pobreza*. UNESCO y Escuela Mayor, 2002.

AZCUETA, M. *La Riqueza está en lo local*. Lima: Escuela Mayor, 2003.

Capital Social, Bernardo Kliksberg. Midiendo la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe, Banco Mundial. Octubre 2008

Capital social y desarrollo: la agenda venidera. Conferencia en Santiago de Chile, Fukuyama, Francis. 2003.

CEPAL. Integración *económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL/SER/Comisión Europea, 2005.

HALDENWANG, C. *Políticas fiscales para la cohesión social*. Lima: Instituto Alemán para el Desarrollo, ALC-UE, 2008.

PÉRE, P.; VERGER, A. coords. (2007) *Globalización y Desigualdades Educativas*. Palma de Mallorca.

VÁSQUEZ, M. *Cohesión social y desarrollo sostenible*. Lima: ALC – UE, 2008.

## ▣ La cohesión social y el desarrollo humano

**Lluïsa Moret**

Teniente de Alcalde de Bienestar y Ciudadanía del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat

### 1. Introducción

La VI conferencia del movimiento AERYC, especialmente centrada en el proceso de analizar la cohesión social de los territorios en todas sus dimensiones y promover la gobernanza como una nueva forma de gobernar y gestionar, se convierte en un marco privilegiado para presentar algunas de las experiencias locales vividas en la ciudad de Sant Boi de Llobregat (Barcelona), en estos últimos años. Experiencias especialmente vinculadas con muchas de las conclusiones de los diferentes grupos de trabajo de este encuentro internacional y que pueden convertirse en prácticas transferibles a otras realidades territoriales.

Sant Boi de Llobregat, una ciudad de 81.000 habitantes del área metropolitana de Barcelona, cuenta con una dilatada trayectoria de gobiernos locales que han promovido iniciativas y experiencias centradas en conseguir una ciudad inclusiva y cohesionada social y territorialmente.

En estos momentos y siguiendo en la misma dirección, la apuesta municipal prioriza, como las políticas sociales que se tienen que desarrollar en el mundo local, aquellas que parten de un concepto amplio de bienestar y calidad de vida de la ciudadanía, en las que “las personas” son el centro del sistema. Esto implica una visión holística, que defina objetivos en el marco de los valores de desarrollo humano: autonomía personal, cohesión social, participación, etc. y por lo tanto respuestas basadas en la gestión de la diversidad, así como en la promoción de igualdad de oportunidades y condiciones.

El surgimiento de nuevos conceptos, nos obliga a pasar de la marginalidad a la universalidad y del marco estricto de políticas de servicios sociales a la corresponsabilidad en las políticas públicas del ámbito social.

Por lo tanto, estamos hablando de políticas de proximidad, estructuradas a partir del modelo de trabajo transversal, teniendo siempre presente la generación de redes con los agentes sociales y la participación ciudadana, como elementos fundamentales para potenciar la gobernanza local.

En este sentido, la acción municipal debe tener un papel más abierto, que lógicamente va más allá de sus competencias. Esta acción municipal debe ser fundamental-

mente interactiva, ya que debe configurarse a partir de mecanismos de gobernanza democrática que impliquen estrategias de participación ciudadana, de colaboración y cooperación interinstitucionales, pero también con el tejido asociativo y el conjunto de agentes sociales y económicos.

La mejora del bienestar y la calidad de vida en un municipio es responsabilidad de todos los agentes que actúan en el territorio (otras administraciones, iniciativa social, la iniciativa privada, etc.). El ayuntamiento es una pieza más que tiene que potenciar y liderar, de forma democrática y participativa, el proceso de interacción entre los diferentes sistemas de servicios locales.

Y es en este marco y desde la experiencia de trabajo en nuestra ciudad, donde me gustaría destacar algunos aspectos relevantes, a tenerse en cuenta en el desarrollo de políticas locales de inclusión y cohesión social.

En primer lugar, el hecho de que el centro de la agenda política, es decir la tarea de gobierno, no es la persona, son las personas. El cambio plural es altamente significativo si queremos destacar la importancia de la idea de diversidad. La ciudadanía está formada por un conjunto de personas diferentes por su edad, sexo, nacionalidad, cultura, etc. Los gobiernos locales deben tener presente que el respeto a esta diversidad es un valor pero gobernar gestionándola es un reto.

Y es en este contexto dónde adquiere todo su sentido el concepto de cohesión social, en el conseguir que la diversidad y la diferencia no se transformen en desigualdad y discriminación y nos superen generando fracturas, fragmentación y exclusión.

Por lo tanto, trabajar la cohesión social significa generar todos los elementos necesarios para poder potenciar la adquisición de conciencia de ciudadanía plena que genera sentimientos de pertenencia comunitaria y de identidad colectiva.

Es importante tener presente que la promoción de la cohesión social debe estar íntimamente ligada a la inclusión social y por lo tanto se definen por contraposición a la concepción de exclusión social, que adquiere una nueva configuración en función de los vertiginosos cambios y transformaciones sociales, económicas, culturales y tecnológicas de las últimas décadas en nuestras sociedades. En este contexto de cambios sociales se hace necesario redefinir las desigualdades sociales y apostar por políticas que incidan de forma efectiva en la reducción de estas desigualdades y en la promoción de la inclusión y cohesión social.

El nuevo concepto de exclusión social, incluye no sólo situaciones clásicas de pobreza sino que además incorpora muchos otros aspectos vinculados con condiciones inestables y precarias en el ámbito laboral, de no reconocimiento de la ciudadanía, de

déficit en formación, de situaciones sanitarias más desatendidas, de inexistencia o debilidad de redes de protección social o familiar, etc.

Se trata de la imposibilidad o dificultad de poder acceder a mecanismos de desarrollo personal y de inserción social y comunitaria así como a los sistemas existentes de atención y protección.

Ante esta nueva situación son necesarias políticas innovadoras que potencien aspectos como la perspectiva comunitaria, la autonomía y la proyección personal, así como los abordajes transversales, proactivos, dinámicos e integradores que tengan presentes las especificidades territoriales y que intervengan sobre las desigualdades y los desequilibrios desde la atención a la diversidad.

Además, en nuestro país debemos tener en cuenta el nuevo y referente marco legal en el ámbito social. Es absolutamente favorable a estos nuevos enfoques y supone, en su proceso de implementación, un reto más para los gobiernos locales, lleno de dificultades pero a la vez de oportunidades en el proceso de construcción de un nuevo sistema de servicios. Sistema basado en la universalización de derechos y que implica necesariamente espacios de negociación, corresponsabilidad y cooperación entre administraciones, agentes privados y tejido asociativo, es decir, un ejemplo más de la necesidad y la importancia de la gobernanza como forma de gobierno y de gestión de la transformación de nuestras ciudades. Tal y como recoge la última de las conclusiones generales de esta VI conferencia "Entendemos por gobernanza la política de gestión relacional o gestión de interdependencias para la construcción colectiva del desarrollo humano".

## 2. Experiencia Local

Es evidente que para dar respuesta adecuada a todas estas nuevas necesidades y retos sociales, las administraciones en general, y en concreto las locales, deben transformarse y desarrollar modelos organizativos y funcionales diferentes que permitan después aplicar estrategias relacionales propias de la gobernanza.

En este sentido, el ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat, y desde el año 2000, ante la necesidad de desarrollar políticas efectivas de inclusión y cohesión social basadas en nuevas perspectivas y paradigmas, inicia un proceso de transformación de la propia organización municipal que suponga un nuevo estilo de gestión, un nuevo sistema de valores organizativos, una acción municipal integral que rompa con una visión fragmentada de ésta y sobretudo una nueva forma de trabajar que permita aplicar con garantías el modelo transversal, la generación de redes con los agentes sociales y la participación ciudadana, como elementos fundamentales para potenciar la gobernanza local pretendida desde los diferentes equipos de gobierno de Sant Boi de Llobregat.

Desde la dirección política y técnica de nuestro ayuntamiento era clara la necesidad de superar estructuras organizativas clásicas de la administración local ya que éstas presentan muchas dificultades para dar respuesta a los retos de la inclusión y la cohesión social como son:

- La aparición de demandas sociales o políticas públicas que no forman parte de la misión o de las competencias de una sola parte de la estructura orgánica sectorial de la corporación, sino que implican a toda la organización, o a una parte significativa de la misma.
- La necesidad de disponer de una visión integral e integrada en aquellas actuaciones dirigidas a determinados segmentos de la población considerados prioritarios desde el punto de vista de la acción pública.

Estas dos características ilustran claramente la necesidad de políticas de inclusión y cohesión social con nuevos enfoques metodológicos.

Y como ya dice la conclusión 41 del grupo de trabajo 5 “la complejidad inherente a los procesos de exclusión social exige que las políticas que los aborden se caractericen por: integralidad, transversalidad, proximidad y participación.”

En este sentido, el ayuntamiento de Sant Boi, y desde el encargo político, decide impulsar un cambio de modelo organizativo y funcional basado en un sistema de servicios locales, que ha permitido la estructuración de un conjunto de marcos de planificación estratégica que incorporan formas de trabajo transversal y en red, así como amplios procesos de participación ciudadana y consenso político.

En este proceso el primer paso fue conseguir un consenso interno y externo en relación a aspectos terminológicos, conceptuales y metodológicos relativos a la transversalidad y al trabajo en red. Era importante que todos los agentes implicados participaran de los mismos marcos de referencia como punto de partida común.

En este sentido las definiciones consensuadas son las siguientes:

**Transversalidad:** Forma de trabajar complementaria y coherente, efecto de múltiples acciones realizadas por agentes diversos respecto de unos objetivos comunes, definidos desde el encargo político, con el objetivo de mejorar procesos y resultados.

#### **Programas Transversales:**

Marcos de actuación globales que permiten la planificación, la ejecución y la evaluación del conjunto de las actuaciones desarrolladas por diferentes agentes locales en un mismo ámbito.

## Generación de redes locales:

Supone incorporar un componente vinculado con el concepto de gobierno relacional, es por lo tanto una estrategia de relación entre todos los agentes locales y supra-locales, en la que la administración municipal normalmente lidera procesos basados en la cooperación y la corresponsabilidad.



*La transversalidad como impulsora de mejoras en la Administración Pública. En un contexto de desarrollo de un sistema de servicios locales.* Ramon Mora, Lluís Moret, Tomás Ezpeleta. Ediciones del Serbal. 2006

### 3. Programas Transversales

Entre el 2004 y el 2007 se elaboran y aprueban 9 Programas Transversales. Se trata instrumentos de planificación estratégica que pretenden articular y coordinar el conjunto de las acciones locales en diferentes ámbitos relacionados con la gestión de la diversidad, la igualdad de oportunidades, algunos de los aspectos claves para abordar la cohesión social, tal y como dice la conclusión general 4 de la conferencia “la cohesión social presupone (...) el reconocimiento de las diferencias entre grupos y personas, que no desigualdades, como valor positivo, enriquecedor de los lazos sociales”.

Estos programas se definen especialmente a partir de las variables de ciclo de vida y género, así como de temáticas de máximo interés político, vinculadas con sectores o subsectores de la ciudadanía.

Por lo tanto hablamos de:

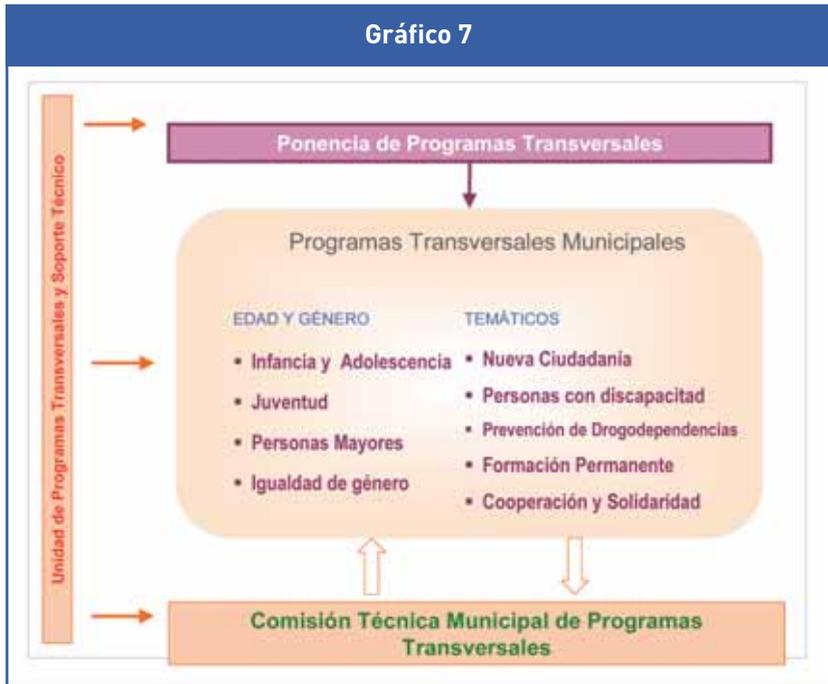
Programas transversales de Ciclo de vida y género:

- Infancia y adolescencia
- Juventud
- Personas Mayores
- Igualdad de género

Programas Temáticos:

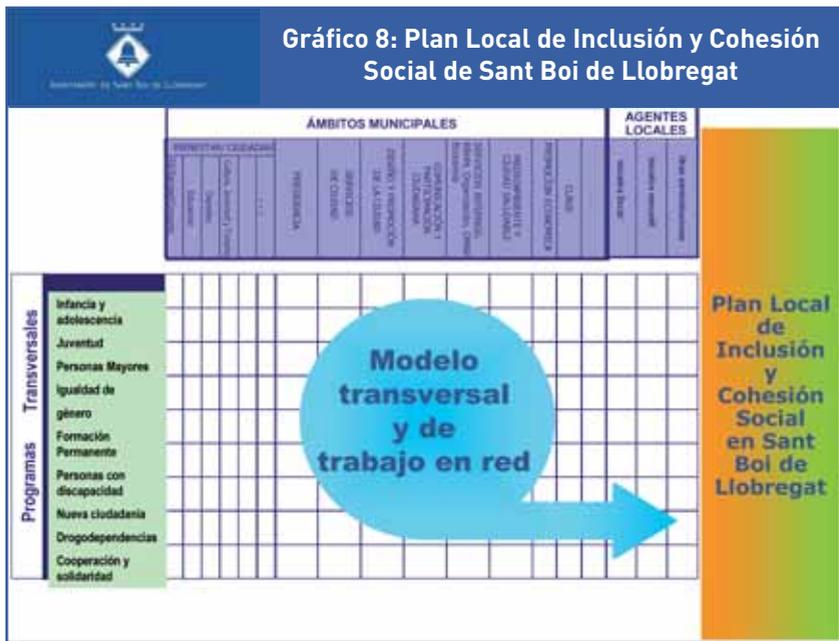
- Personas con discapacidad
- Prevención de drogodependencias
- Nueva ciudadanía
- Formación Permanente
- Cooperación y solidaridad

Gráfico 7



Se trata de ámbitos que tienen que cruzar el global de la acción municipal y local y definirse a partir del trabajo transversal y en red con la participación de todos los agentes locales y la ciudadanía.

Gráfico 8: Plan Local de Inclusión y Cohesión Social de Sant Boi de Llobregat



Estos programas incluyen en sus procesos de elaboración tanto en la fase de diagnóstico, definición de plan de acción y sistemas de evaluación, la realización de amplios procesos de participación a diferentes niveles:

- Intra-municipal en la que participan todas las áreas de la acción municipal, tanto desde la perspectiva política como técnica.
- Procesos de participación del conjunto de agentes locales implicados como de la ciudadanía en general.
- Creación de espacios estables de trabajo en red tanto para las fases de elaboración del diagnóstico y el plan de acción como para garantizar la aplicación de los programas una vez aprobados y realizar el seguimiento y la evaluación de su cumplimiento.



La importancia de la elaboración de los programas recae especialmente en las dinámicas generadas en este proceso, que incluyen:

- Liderazgos políticos y técnicos visibles en la organización en políticas de inclusión y cohesión social

- La creación de estructuras orgánicas municipales especialmente centradas en el diseño de un modelo metodológico común para todos los programas que incluye un conjunto de instrumentos, estrategias de soporte y propuestas de funcionamiento para facilitar el proceso de concreción y elaboración de los programas.
- Creación de espacios operativos (comisiones de trabajo) para potenciar el trabajo transversal interno y en red con el resto de agentes locales: Comisión de Programas Transversales, Espacio de reflexión y formación, etc. Estos espacios tienen diferentes objetivos: consenso terminológico, conceptual y metodológico, elaboración y consenso de aspectos diagnósticos de los programas, así como de sus planes de acción, modelos de gestión y sistemas de evaluación.
- Amplios procesos de participación ciudadana a partir de diferentes medios (instrumentos de recogida de información, espacios web propios, grupos de discusión y debate, etc.)

Finalmente el resultado permite obtener instrumentos que:

- Priorizan, articulan, ordenan y sintetizan la acción municipal y la del conjunto de los servicios locales (otras administraciones, iniciativa social e iniciativa mercantil) en relación a los diferentes ámbitos de los programas transversales.
- Trabajo transversal que permite: marcar objetivos comunes, articular, coordinar las actuaciones desde la suma de esfuerzos y de sinergias, así como dotar a la acción local de una dimensión integral, integrada e integradora.
- El trabajo en red que permite: la complementariedad y corresponsabilidad entre los distintos agentes, establecer compromisos y voluntades comunes entre el conjunto de agentes locales de la ciudad y mejorar conjuntamente el bienestar y la calidad de vida de las personas.

Estos marcos estratégicos se aprobaron en el Pleno Municipal, la mayoría por unanimidad política y tienen una vigencia hasta el 2011. Podemos afirmar que se han convertido en instrumentos reales de planificación estratégica seguidos por todos los agentes locales implicados y que a partir de la aprobación de sus instrumentos de evaluación: observatorios permanentes de todos los programas transversales, se está realizando un seguimiento exhaustivo de su nivel de cumplimiento. A parte, cada uno de ellos cuenta con redes estables de trabajo formadas por todos los agentes implicados que permiten mantener el modelo de trabajo transversal y red en esta fase de implementación.

## 4. Plan Local de Inclusión y Cohesión Social

En este marco, el último año 2007–2008 Sant Boi de Llobregat está inmerso en un proceso de elaboración de Plan local de Inclusión y cohesión social. El ayuntamiento es quien impulsa el Plan pero a partir de fomentar un liderazgo comunitario, ya que la apuesta por la inclusión y cohesión social requiere de la implicación y la responsabilidad conjunta y compartida de los gobiernos municipales con otros agentes locales. Conseguir una ciudad inclusiva y cohesionada necesita de un modelo de trabajo nuevamente basado en la transversalidad y la generación de redes con todos los agentes que intervienen en el territorio, así como la corresponsabilidad en la totalidad de las políticas locales y supralocales (vivienda, economía, salud, ocupación, educación, urbanismo, accesibilidad universal, etc.).

El Plan de Inclusión y cohesión social ha incorporado tanto en su fase de diagnóstico como de plan de acción los diferentes retos y perspectivas del conjunto de profesionales que trabajan en el territorio, pero también de la ciudadanía y especialmente de las personas que se encuentran en situación de riesgo o vulnerabilidad social, para conseguir que puedan definir en términos de justicia e igualdad de oportunidades las políticas que les afectan. Sólo así crearemos valor público en le diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de inclusión y cohesión social con las personas y para las personas.

Un fenómeno tan complejo como son los procesos de inclusión y exclusión social, requieren de un abordaje multinivel. Multinivel en relación a como impacta lo global en lo local, y multinivel teniendo en cuenta la diversidad de agentes de diferentes niveles que intervienen (administraciones, entidades, ciudadanos y ciudadanas, etc.).

En este sentido, la elaboración del Plan local de inclusión y cohesión social, debe convertirse en un instrumento estratégico de planificación e intervención comunitaria, en relación a la inclusión y la cohesión social, a partir del trabajo transversal y en red, en clave territorial y con enfoque dinámico, proactivo e innovador. Para la construcción de este marco global ha sido muy importante contar ya con el punto de partida de los 9 programas transversales, que se han convertido en la uno de los fundamentos básicos del nuevo Plan. Se trata de instrumentos complementarios que ya cuentan con dinámicas participativas y de trabajo en red que se han sumado en el proceso actual.

Durante el 2007 se ha realizado toda la fase de diagnóstico participativo en tres fases que ha permitido obtener:

### Fase de Investigación y prospección

- Mapa de la exclusión social a nivel local: ámbitos, factores de exclusión y colectivos en situación especial de vulnerabilidad

- Mapa relacional en relación al compromiso por la inclusión y la cohesión social: responsabilidades individuales y compartidas. Detección de redes y espacios relacionales
- Mapa de recursos generadores de inclusión y cohesión social: identificación de actores para la inclusión. Recogida de iniciativas y recursos ya existentes, etc.

Esto nos ha permitido contar con un mapa global de inclusión y cohesión social del municipio.

Fase de formación y participación con amplios procesos que han generado diferentes productos

- Diagnostico inclusión-exclusión
- Instrumento de recogida de información (cuestionario) de los agentes locales
- Entrevistas y grupos de discusión con personas en proceso de exclusión
- Jornada participativa abierta a la ciudadanía
- Weblog: [www.tinclous.cat](http://www.tinclous.cat)

Fase de sensibilización y divulgación:

- Banco de Buenas prácticas de inclusión y cohesión social. Exposición itinerante
- Audiovisual recopilatorio

En este momento se está elaborando el proceso de construcción de plan de acción a partir de un proceso que quiere destacar:

- Garantizar un compromiso de participación y colaboración de la sociedad civil en la consecución de la inclusión y la cohesión social
- Hacer visibles las redes sociales y las interacciones entre los y las agentes municipales y locales, así como la labor que realizan
- Fomentar el compromiso y la participación de todos/as los/as actores, generando conciencia y sentido de corresponsabilidad en relación a la inclusión y la cohesión social.

Finalmente, destacar que la finalidad del Plan de Inclusión y cohesión social debe pasar por:

- La construcción de un compromiso por la inclusión y la cohesión social: posibilitar una visión estratégica, que permita trabajar de una manera integrada para prevenir los factores generadores de exclusión.
- Fomento de un imaginario colectivo en relación a la inclusión y cohesión social. Tener claro las definiciones de las que partimos nos ayudará a orientar los valores y los principios que las fomentan. Las acciones y los recursos no lo son todo. El discurso y el imaginario conjuntamente con los resultados y las acciones que legitiman.
- Liderazgo comunitario. El ayuntamiento impulsa el Plan pero a la vez un liderazgo comunitario y de gobernanza relacional.

En definitiva, estos procesos y los modelos metodológicos aplicados son herramientas necesarias para pasar del municipio que tenemos al que queremos, que por supuesto debe ser inclusivo y cohesionado.



## ▣ La cohesión social y el desarrollo humano

Àngels Nogué

Coordinadora del Área de Bienestar Social de la Diputación de Barcelona

### 1. Introducción

La **cohesión social y el desarrollo humano** son dos conceptos muy próximos e interrelacionados que nos remiten a la importancia de desarrollarnos como personas y como sociedades, y a pensar en el desarrollo desde una perspectiva global.

La **cohesión social es un enfoque que incorpora la idea de integralidad, de desarrollo social, económico y político** de nuestras sociedades. Por lo tanto, de desarrollo humano. La cohesión social requiere:

- **Igualdad social**, redistribución de oportunidades sociales.
- La construcción de **redes sociales, de solidaridad y de capital social**.
- **Calidad institucional** y legitimidad de las instituciones.
- **Y desarrollo humano**, crecimiento personal y colectivo.

De acuerdo con esta definición, **la inclusión social, la participación y el empoderamiento** de las personas son aspectos clave que **constituyen la base de la cohesión social y el desarrollo humano**. Por ello analizaré dos cuestiones: en primer lugar, las políticas de inclusión social y, en segundo lugar, el trabajo en red, como forma de garantizar la participación y el empoderamiento de las personas.

### 2. Las políticas de inclusión social

Las **políticas de inclusión social** son imprescindibles en el desarrollo de la cohesión social y el desarrollo humano.

La **cohesión requiere una sociedad inclusiva**, con relaciones sociales fuertes en el entorno, convivencia, sentimiento de arraigo y también capacidad de organización y de participación. Un municipio inclusivo implica un alto grado de equidad social e igualdad de oportunidades para toda la ciudadanía y territorio. Garantiza a los ciudadanos y ciudadanas el acceso a los distintos recursos sociales, educativos, culturales, de movilidad, etc.

Desde las administraciones y los distintos agentes sociales hemos de hacer una **apuesta por un municipio inclusivo**, el único capaz de favorecer la cohesión social y el desarrollo humano.

El objetivo de la inclusión social requiere **la cooperación de los distintos niveles de la administración**, des del supraestatal al local, aunando esfuerzos con las **entidades sociales y la ciudadanía**.

En este contexto, **los gobiernos locales tienen un papel clave en la promoción de la inclusión y la cohesión social**. Es en el ámbito local donde se manifiestan las situaciones de exclusión social y donde las relaciones e interacciones sociales tienen mayor presencia e impacto. Además, el gobierno local es el que genera mayor confianza, entendiendo que la confianza con las instituciones es necesaria para lograr la cohesión social y la implicación de los agentes sociales.

El bienestar requiere respuestas a necesidades específicas y el fomento de relaciones sociales integradoras, solidarias y cohesionadas. De modo que **los gobiernos locales asumen una importante dimensión como impulsores de bienestar comunitario**. La proximidad se configura como un factor esencial para ofrecer respuestas a demandas específicas que requieren abordajes integrales. Los municipios son espacios decisivos en el bienestar individual y colectivo.

La mayoría de municipios de la provincia de Barcelona están introduciendo en sus agendas actuaciones dirigidas al fomento de la inclusión social. Algunos de ellos han realizado además una apuesta por los Planes Locales de Inclusión Social.

La mejor manera de canalizar las políticas locales de inclusión social es a través de **los Planes Locales de Inclusión Social** por su oportunidad de fomentar el sentido de corresponsabilidad entre los distintos actores de un territorio; favorecer la coordinación y la transversalidad entre los actores y sensibilizar a la población en general sobre los factores y los riesgos generadores de exclusión social, en tanto que la inclusión nos implica a todos y todas en cualquiera de los ámbitos de nuestra cotidianeidad.

De acuerdo con esta afirmación, desde el Área de Bienestar Social de la Diputación de Barcelona, como institución supramunicipal, orientamos y asesoramos a los municipios de la provincia de Barcelona en el desarrollo de Planes Locales de Inclusión Social. Para ello nos basamos en **la Guía metodológica para la elaboración de Planes Locales de Inclusión Social**, confeccionada por la misma Área de Bienestar Social de forma participativa con representantes de los ayuntamientos, entidades y universidad. Una metodología propia de trabajo de la Diputación de Barcelona que busca generar conocimiento compartido a partir de las reflexiones, experiencias y aportaciones de los profesionales de los ayuntamientos, de la Diputación, así como de los agentes sociales.

En base a esta metodología se ha generado de forma compartida y consensuada un modelo de trabajo para el desarrollo de los Planes Locales de Inclusión Social.

Los Planes Locales de Inclusión Social son un instrumento que define el modelo de ciudad al que se quiere llegar; concreta las acciones a realizar y establece las complicidades necesarias entre administraciones y ciudadanía para desarrollarlas. Es decir, **los Planes Locales de Inclusión Social buscan vincular las distintas formas de actuación para la inclusión social en el marco de una estrategia global de ciudad o de comunidad.**

Son el marco de actuación de todas las iniciativas dirigidas a debilitar los factores de exclusión social y a fomentar la inclusión y la cohesión social desde el ámbito local. De este modo **se intenta ordenar y organizar las nuevas acciones que se desarrollan con las ya existentes**, dotándolas de sentido estratégico y de visibilidad y organizándolas de tal modo que se potencien y fortalezcan entre sí. Los planes **son instrumentos orientados a mejorar la capacidad de diagnóstico, priorizar estrategias y acciones y evaluar conjuntamente las actuaciones para la inclusión social.** Sus procesos clave son el diagnóstico, el plan de acción y la evaluación.

Los Planes Locales de Inclusión Social permiten un **abordaje de la exclusión social desde la consideración de la multidimensionalidad de la exclusión.**

**La exclusión social es un fenómeno que contempla exclusiones en distintos ámbitos sociales.** Uno de ellos es, sin duda, la pobreza, pero también lo son los déficits educativos, de salud, de relaciones sociales o de participación. Podemos hacer referencia a dificultades o barreras al menos en tres dimensiones: en el espacio económico y de renta (exclusión de la relación salarial normalizada y pobreza económica); el espacio de la ciudadanía (déficit de acceso a los derechos políticos y acceso limitado a los sistemas de protección social) y el espacio relacional y de vínculos (déficit de vínculos sociales, aislamiento social, falta de apoyo social, conflictividad social y familiar, etc.)

Estos ámbitos de exclusión se refuerzan entre sí y de forma combinada la situación de desventaja social es mucho mayor. **Los planes de inclusión social parten de la concepción de la exclusión en todas sus dimensiones y entienden que la inclusión social requiere la participación en cada una de estas esferas sociales.** Perciben la exclusión desde un punto de vista dinámico y gradual, que va desde situaciones de vulnerabilidad y precariedad a situaciones de exclusión o marginación más graves.

También debemos tener en cuenta que la exclusión social afecta a distintos colectivos sociales y por ello es importante **entender la inclusión y el desarrollo humano desde las necesidades específicas de los grupos con mayores necesidades de protección e incorporando la perspectiva de género.**

De acuerdo con esta conceptualización de la exclusión social, los planes de inclusión se guían por los siguientes principios: enfoque dinámico, centrado en los procesos de entrada y salida de situaciones de precariedad; perspectiva comunitaria; políticas sensibles a la diversidad; acciones de promoción de la autonomía; perspectiva multidimensional, que considera todos los factores generadores de exclusión; enfoque proactivo y estratégico, con políticas anticipativas y orientadas a la transformación estratégica del entorno; enfoque orientado a las causas o factores generadores de exclusión; transversalidad entre departamentos y coordinación multinivel con otras administraciones; corresponsabilidad y participación.

Por lo tanto, la metodología de implementación de los planes debe partir de la **creación de espacios de participación y negociación compartida** entre administraciones, agentes privados y, especialmente, el tejido asociativo.

Si bien **las estrategias locales para la inclusión social deben ser transversales**, es decir, requieren la implicación de todas las áreas municipales, es necesario contar con el liderazgo de los servicios sociales. Deben poder dinamizar los distintos espacios y articular las distintas actuaciones, dotándolas de sentido y orientándolas hacia una finalidad compartida.

Los servicios sociales intervienen con personas o entornos donde se observan riesgos o procesos de exclusión social para intentar contribuir a la reestructuración de los procesos de relación excluyentes. **Uno de los principales objetivos de los servicios sociales es el fomento de la inclusión social** y la respuesta a las situaciones y factores de riesgo de exclusión existentes.

**Este papel central de los servicios sociales en el fomento de la inclusión social se visualiza en momentos como el actual**, en el que los servicios sociales básicos reciben la primera demanda de la ciudadanía que se ve afectada por la crisis económica, ya sea por la pérdida de la ocupación, el agotamiento de los subsidios, el riesgo de pérdida de la vivienda, etc. Los servicios sociales básicos han visto incrementadas las demandas de cobertura de necesidades sociales básicas y se enfrentan al reto de hacer frente a nuevas situaciones de precariedad y al riesgo de exclusión social de los colectivos sociales más vulnerables.

Esto coincide en un momento en que **los servicios sociales se han configurado como de derecho universal en Cataluña y atorgan un fuerte protagonismo al mundo local** en la mejora del bienestar de la ciudadanía.

La Ley catalana de servicios sociales reconoce al ámbito local la capacidad y necesidad de planificación de los servicios sociales en su ámbito de actuación; de fomento de la participación a través de los consejos municipales de servicios sociales; de pre-

vención y detección de necesidades sociales; de prestación de servicios sociales básicos, que permiten hacer frente a situaciones de exclusión y dependencia; y tienen la atribución de coordinar, desde los servicios sociales básicos, los distintos sistemas de bienestar social y entidades sociales que actúen en el ámbito territorial.

Por todo ello, los servicios sociales municipales tienen una situación privilegiada para impulsar los Planes Locales de Inclusión Social, pero siempre desde la responsabilidad de las distintas áreas o departamentos municipales, de las otras administraciones de gobierno y las entidades del territorio. **Sólo sumando esfuerzos podremos incidir en los procesos de exclusión social.**

Los planes deben tener en cuenta la participación de tres tipos de agentes sociales o redes sociales: la de los poderes públicos (técnicos/as y políticos/as de la administración local y otras administraciones), la ciudadana (entidades que trabajan para el bienestar comunitario, ciudadanía asociada y no asociada...) y la económica (empresas que intervienen en el territorio). También hay actores que se encuentran en la intersección de estas redes, como las universidades y expertos, partidos políticos, sindicatos, empresas de inserción social, etc.

De acuerdo con nuestra visión, los Planes Locales de Inclusión Social deben partir del reconocimiento del papel activo de la ciudadanía en su elaboración. **La participación de la ciudadanía es fundamental en las políticas generadoras de cohesión e inclusión social.** Tiene mucho que aportar para el bienestar de su entorno y debemos facilitar, fomentar y reconocer su papel en la mejora de la calidad de vida de todas las personas.

Así lo demuestran los Planes Locales de Inclusión Social que se están realizando en los municipios de la provincia de Barcelona y que desde el Área de Bienestar Social de la Diputación de Barcelona estamos asesorando. **Son planes que incorporan como elemento clave la articulación de redes en el territorio** para asegurar la representación y participación real y efectiva de todos los agentes sociales en la elaboración, implementación y evaluación del plan de inclusión social.

Los Planes Locales de Inclusión Social se deben construir desde la gobernanza democrática, como **una nueva forma de gobernar y gestionar el territorio**, de acuerdo con la sociedad en red y del conocimiento. A través de esta fórmula de gobierno el papel de los gobiernos locales va más allá de la simple provisión de recursos y gestión de servicios, y se convierten en promotores y articuladores de redes sociales. Hablamos de democracia en sentido más amplio, más profundo.

La Guía de Planes Locales de Inclusión Social que hemos elaborado desde el Área de Bienestar Social de la Diputación de Barcelona ofrece principalmente **herramientas**

para configurar y hacer operativa la red local de agentes para la inclusión. Parte del principio que sólo involucrando a los agentes del municipio se podrán reducir las desigualdades y fomentar la equidad y la cohesión social.

En síntesis, **las políticas de inclusión social son un espacio preferente para el ejercicio de la gobernanza**, para la articulación y dinamización de las redes sociales.

### 3. El trabajo en red para la cohesión social y el desarrollo humano

Otro de los elementos clave cuando hablamos de cohesión social y desarrollo humano es el **trabajo en red y transversal**.

**La cohesión social y el desarrollo humano deben ser transversales a todas las políticas y actuaciones públicas.** Y deben reforzarse con la comunidad a través del trabajo en red.

Los gobiernos locales cuentan con **el elemento de la proximidad como oportunidad para el impulso del trabajo en red**. Pueden detectar mejor las necesidades de la ciudadanía; estar cerca de sus preocupaciones y, sobretodo, **articular redes que permitan hacer frente de forma conjunta a necesidades, expectativas y propuestas ciudadanas, así como fortalecer la cohesión social**. El trabajo en red en el ámbito local es uno de los elementos clave para lograr la cohesión social.

**El paradigma de la Diputación de Barcelona es el trabajo en red**, como modo de trabajar y relacionarse con los ayuntamientos de la provincia.

Una red es un sistema de gestión y organización, formado por distintos miembros distribuidos en el territorio que trabajan interconectados y que comparten objetivos.

Las principales características que definen un sistema de trabajo en red son:

- **La presencia de agentes interdependientes** que se necesitan para conseguir sus objetivos.
- **La continuidad en el tiempo** y, por lo tanto, la existencia de modelos de relación más o menos estables e institucionalizados.
- **La flexibilidad y el dinamismo**; la red se define progresivamente mediante el intercambio de aportaciones entre sus miembros.
- La necesidad de partir de la negociación y, en consecuencia, **los resultados son dialogados y concertados**.

Actuar en red permite **sumar esfuerzos, rentabilizar y optimizar recursos**. También tenemos **una capacidad de respuesta más rápida** al mejorar la anticipación y el diagnóstico de las necesidades sociales. En este sentido, el trabajo en red es fundamental desde la perspectiva de un enfoque preventivo de la cohesión social y el desarrollo humano.

El trabajo en red también ofrece la oportunidad de formar parte de un sistema de relaciones en el que los participantes pueden compartir e intercambiar experiencias y conocimiento. **Crea sentido de corresponsabilidad y solidaridad entre múltiples actores**, siempre que el trabajo en red se construya desde la base de la corresponsabilidad y no derive en una disolución de responsabilidades.

Si reforzamos los vínculos de confianza y de reciprocidad entre los actores, **generamos, a partir del trabajo en red, mayor capital social y cohesión social**.

**El trabajo en red permite el abordaje multidimensional de las necesidades y procesos sociales**. La vulneración de derechos adopta muchas veces una dimensión multidimensional, como ya se ha comentado en relación a los Planes de Inclusión Social. Cada vez es más insuficiente dar una respuesta desde un solo ámbito sectorial, ya que las mismas personas encarnan vulneraciones y riesgos en distintos campos. Esto nos obliga a trabajar transversalmente y en red: si las mismas personas presentan necesidades sociales no compartimentadas, las respuestas no pueden ser fragmentadas. Debemos ir hacia sistemas más articulados entre sí.

En síntesis, **el trabajo en red permite la mejora de la calidad, la eficiencia y la eficacia de las actuaciones sociales**. Fomenta también el desarrollo de ideas innovadoras, de respuestas flexibles y creativas.

**Desde el Área de Bienestar Social de la Diputación de Barcelona impulsamos el trabajo en red** en los municipios de la provincia, a través de la creación de redes de cooperación intermunicipal y del fomento de redes locales que actúan en cada territorio.

Por un lado, hemos creado **redes de municipios en el ámbito de la atención a la dependencia, de la prevención de las drogodependencias y la atención a la pequeña infancia**. Son redes que parten de la concertación, del intercambio y del trabajo cooperativo entre representantes de los distintos municipios, de la Diputación y también en muchas ocasiones de entidades sociales y expertos del ámbito universitario.

Por otro lado, **apoyamos a los municipios en sus experiencias de trabajo en red y promovemos nuevas propuestas** en esta dirección. La difusión y la generalización de las prácticas de red son una realidad en la provincia de Barcelona. Como Diputación, impulsamos y formamos parte de este cambio de paradigma de trabajo en las políticas sociales.

Lo hacemos de distintas maneras:

- Con **el desarrollo de modelos de trabajo en red**, de guías metodológicas que ofrecemos a los municipios y que presentan estrategias de trabajo en red. Son ejemplo de ello la Guía metodológica para la elaboración de Planes Locales de Inclusión Social: la Guía para el fomento de la participación en los planes locales de prevención de las drogodependencias y el Modelo de prevención y detección de las situaciones de riesgo social a la infancia y la adolescencia desde los servicios sociales básicos.
- Con **el asesoramiento y el impulso** de planes de inclusión social, de prevención de las drogodependencias, de prevención de la infancia en riesgo y otros desde una concepción de red.
- A través de la **formación** que ofrecemos a responsables políticos, responsables técnicos y profesionales de servicios sociales.

## 4. Conclusión

Las políticas de inclusión social desde una concepción del territorio como una red son necesarias para lograr la cohesión social y el desarrollo humano.

**Las políticas de inclusión social son políticas de desarrollo humano a través de la promoción de la igualdad de oportunidades** en distintos ámbitos sociales: educativo, laboral, relacional, medioambiental y político.

Son **políticas que generan autonomía** para que las personas puedan desarrollar sus proyectos vitales. Políticas que empoderan a las personas para activar sus capacidades y hacerlas protagonistas de sus vidas. El desarrollo humano debe partir del papel activo de las personas; **la sociedad civil no es sólo espectadora, sino que debe ser protagonista de sus procesos de desarrollo.**

Deben **ser políticas articuladas des del ámbito local**, de acuerdo con las oportunidades que nos ofrece el ámbito relacional más próximo a las personas. La inclusión y la cohesión social sólo existen si las podemos percibir localmente.

Desde el entorno local se pueden **generar respuestas más flexibles y creativas**; buscar **fórmulas de actuación heterogéneas y no estandarizadas** y **nuevas fórmulas de gobernar más participativas** como es la gobernanza democrática.

Para que todo ello sea posible, los gobiernos locales deben **contar con los recursos necesarios y las competencias clave para la inclusión social**, así como una buena ar-

articulación multinivel entre la política local de inclusión y las políticas supralocales y los distintos agentes sociales del territorio.

Para garantizar esta articulación de recursos sociales, **los Planes Locales de Inclusión Social son un instrumento imprescindible.** Representan una oportunidad para mejorar la lucha contra la exclusión social, lograr una mayor cohesión social y desarrollo humano, a través de la suma de esfuerzos y objetivos de todos los agentes que trabajan en el territorio con esta finalidad. Des del espacio local, hemos de percibir el **territorio como una red, una red de relaciones, de complicidades.**

**Esto requiere el compromiso y la implicación de todos y todas,** desde nuestros distintos ámbitos de responsabilidad profesional o política y como ciudadanos y ciudadanas.

Con nuestro compromiso avanzamos hacia entornos en nuestros pueblos, ciudades y regiones con mayor cohesión social **y un mayor desarrollo humano, en términos de calidad de vida, autonomía, solidaridad y participación.**



# Capítulo VI:

Las políticas públicas de  
inclusión social en el  
marco de la gobernanza



# Capítulo VI:

## Las políticas públicas de inclusión social en el marco de la gobernanza

### ❑ Políticas Locales. Punto de partida de una estrategia de inclusión social: la experiencia de la ciudad de Rosario, Argentina

**Horacio Ghirardi**

Secretario de Gobierno de la Municipalidad de Rosario Argentina

*Nosotros cinco, en verdad, tampoco nos conocíamos antes y, si se quiere, tampoco nos conocemos ahora pero lo que es imposible e inadmisibile es ese sexto. Además, somos cinco y no queremos ser seis (...). Pero ¿cómo enseñar todo esto al sexto, puesto que largas explicaciones implicarían ya una aceptación en nuestro círculo? Es preferible no explicar nada y no aceptarlo.*  
Franz Kafka, "Comunidad"

Citado por Zygmunt Bauman en *Vidas Desperdiciadas. La Modernidad y sus parias*.

### 1. Políticas locales de inclusión social

Este trabajo tiene por objetivo aportar a este espacio parte de la experiencia que la ciudad de Rosario, Santa Fe, Argentina, construyó en torno a políticas locales de inclusión social. Paralelamente intenta responder una de las consignas que se nos han planteado en el marco del grupo de trabajo (Las políticas públicas de inclusión social en el marco de la gobernanza). Concretamente me refiero a la posibilidad de contribuir con la socialización de buenas prácticas en el marco de la temática que nos convoca.

## 1.1 La desigualdad y sus efectos

Como es ampliamente conocido América Latina es uno de los territorios más desiguales del planeta. Este fenómeno afecta todos y cada uno de los aspectos centrales de las vidas de sus habitantes.

En Argentina, por ejemplo, la distancia del ingreso del 10% más rico de la población respecto del 10% más pobre es de 34.5 veces mientras este mismo indicador en países como España alcanza las 10.3 veces<sup>85</sup>.

Esta marcada desigualdad está acompañada de importantes índices de pobreza, para el año 2003 se contabilizaban en la región 125 millones de personas pobres, en tanto que las personas viviendo en situación de indigencia llegaban a los 100 millones<sup>86</sup>.

Estas cifras son expresión y resultado de profundos procesos de transformación económica, social y política de corte neoliberal que tras más de dos décadas de aplicación mostraron claramente su balance negativo.

En el caso específico de nuestro país – en su momento ejemplo de disciplina por la contundencia y celeridad para aplicar las recetas elaboradas por el Consenso de Washington– la retirada del estado nacional de muchas de sus funciones y ámbitos de intervención históricos implicó la apertura de los mercados, la desregulación económica, la privatización indiscriminada de las empresas públicas, la descentralización poco planificada de funciones hacia las provincias y los gobiernos locales.

Consecuencias de estos radicales cambios fueron la concentración de la riqueza en sectores reducidos de la sociedad, el aumento del desempleo, la caída de los ingresos y del poder adquisitivo de los salarios con sus lógicos correlatos de crecimiento de la pobreza, la desigualdad y la exclusión. La experiencia evidenció que el crecimiento económico está lejos de ser sinónimo de desarrollo social.

En este contexto la desigualdad “(...) es un fenómeno invasor que caracteriza cada aspecto de la vida como el acceso a la educación, la salud, los servicios públicos, el acceso a la tierra; el financiamiento de los mercados de crédito y laborales formales y la participación e influencia política”<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano (2006) citado en SEN, A.; KLIKSBERG, B. *Primero la Gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Barcelona: Ediciones DEUSTO, 2007. Pág. 126.

<sup>86</sup> *El modelo de desarrollo de América Latina y la globalización*, 2003 en *América Latina: la gobernabilidad amenazada*, Memorias del Foro de Biarritz; Corporación Escenarios CAF, Foro de Biarritz 2008. La Paz: Plural Editores, 2008. Pág. 65.

<sup>87</sup> Informe del Banco Mundial sobre la desigualdad (2004) citado en SEN, A.; KLIKSBERG, B. [Op. cit.], Pág. 125.

La construcción de una mayor cohesión social no puede darse sin superar la desigualdad social. Desigualdad social que en los sectores más desfavorecidos toma la forma de exclusión social, entendida como la carencia de oportunidades sociales para acceder a los bienes y servicios indispensables para su subsistencia.

Las políticas de inclusión social deberán tender entonces a revertir este proceso procurando generar estas oportunidades sociales básicas que garanticen a todos los ciudadanos ejercicio real y pleno de sus derechos civiles, políticos, económicos y sociales.

Los gobiernos locales tienen posibilidades de intervenir exitosamente en la construcción de cohesión social a través de políticas inclusivas de dotación de infraestructura, salud, educación, empleo, cultura, participación social, entre otras. Su proximidad territorial y su contacto directo con los problemas y necesidades de los habitantes les brindan ventajas respecto de los gobiernos provinciales y nacional a la hora de diseñar, implementar, monitorear y evaluar políticas públicas. Claro que para ello deben contar con una adecuada capacidad institucional y de gestión, y una dotación de recursos suficiente<sup>88</sup>.

No se trata de una tarea sencilla más aún cuando la crisis económica y social de nuestro país influyó en el advenimiento de una crisis política e institucional originada en la insatisfacción de las demandas sociales que erosionó la legitimidad del sistema democrático (especialmente en relación a rol de los partidos políticos) con fuerte impacto negativo sobre la gobernabilidad.

En esta situación la gobernanza como manera de *"(...) gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía"*<sup>89</sup> permite la construcción de nuevos caminos para la resolución de problemas sociales de una complejidad y envergadura inéditas.

En nuestra experiencia nacional, *"Las actividades sobre el ámbito público local son asumidas por el Estado Municipal, pero también por otras instituciones, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, grupos de vecinos o individuos. Esta participación, que no es nueva, tiende a ser cada vez más articulada con el gobierno local a través de asociaciones y partenariados público-privados. Por ello el organigrama municipal no alcanza a explicar realmente qué se hace, quiénes hacen o con quiénes se hace"*<sup>90</sup>.

<sup>88</sup> Foro de Biarritz, *Cohesión social y gobernabilidad en América Latina*, 2007, en *América Latina: la gobernabilidad amenazada*, Memorias del Foro de Biarritz; Corporación Escenarios CAF, Foro de Biarritz 2008. La Paz: Plural Editores, 2008. Pág. 154.

<sup>89</sup> Primera acepción de la palabra Gobernanza en Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=gobernanza](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=gobernanza)

<sup>90</sup> CAO, H. (coord.); LUTMAN, G.; ESTÉVEZ, A.; ITURBURU, M. *Introducción a la Administración Pública en Argentina. Nación, Provincias y Municipios*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2007. Pág. 126.

Así el buen desempeño y la eficacia de los gobiernos están íntimamente asociados a la capacidad que tengan para generar vínculos con otros actores estatales, con organizaciones sociales y con agentes económicos que contribuyan al desarrollo humano. Articular, dinamizar y potenciar las energías sociales en pos de una acción colectiva imbuida de valores éticos y humanos.

Las políticas de inclusión con sus dimensiones de integralidad, territorialidad, participación y transversalidad<sup>91</sup> son herramientas de intervención absolutamente alineadas, coherentes y propias de la gobernanza. Su búsqueda es, justamente, la universalización del ejercicio pleno y real de los derechos humanos, la generación de ciudadanía social, económica, cultural y política activa y la construcción colectiva de desarrollo humano.

## 1.2 Gobernanza e Inclusión en Rosario

La ciudad de Rosario tiene el orgullo de haber sido reconocida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como una “experiencia exitosa en gobernabilidad y desarrollo local”. Esto le permitió presentar sus buenas prácticas en un contexto de intercambio, aprendizaje y cooperación con numerosos municipios latinoamericanos.

Este modelo de Gestión reconocido, está compuesto por múltiples políticas locales inclusivas. Algunas de estas políticas son expuestas en las páginas subsiguientes del presente trabajo. No se trata de una selección arbitraria, aunque todas podrían encuadrarse sin dificultades dentro de esa categoría, los casos que se exponen abordan de lleno problemáticas sociales inherentes a la exclusión cuya resolución es imprescindible para el desarrollo humano: el acceso a la salud, a condiciones de hábitat y vivienda dignas y al empleo.

Confío que las experiencias que les presento a continuación en forma resumida serán de utilidad para todos nosotros, no como recetas o prescripciones normativas sino como aportes para la reflexión, la comparación y el análisis en vistas a continuar mejorando nuestras ciudades.

## 2. La salud pública como un derecho irrenunciable<sup>92</sup>

La decisión política de aplicar el sentido estratégico en lugar del normativo implicó un gran cambio en el ámbito de la salud pública rosarina. El enfoque estratégico tiene como punto de partida el supuesto de que una intervención en el campo de la salud es in-

<sup>91</sup> Conclusiones para el Grupo N° 5: Políticas locales de inclusión social. VI Encuentro AERYC.

<sup>92</sup> Las tres experiencias que se exponen a continuación son una síntesis del material presentado en la publicación *Experiencia Rosario. Políticas para la Gobernabilidad*. (Op. Cit.)

evitablemente una intervención en el campo de lo social, lo cual supone crear un espacio heterogéneo en donde es determinante la presencia de otros que deciden, actúan y piensan. La génesis de este espacio no estuvo carente de conflictos y resistencias, pero la resultante fue la promoción de un espacio de democratización de los ámbitos de decisiones y de saberes, es decir un ámbito de promoción de la transversalidad y participación.

En un marco histórico caracterizado por procesos de privatización de lo público y un marcado deterioro del tejido social, la sociedad adquirió una fuerte tonalidad atomizada e individualista, carente de lazos solidarios. A pesar de ello la Municipalidad de Rosario decidió apostar fuertemente a la salud pública, entendiendo que este servicio público debía garantizar una de las condiciones y de los derechos más fundamentales y valiosos para la vida de los seres humanos<sup>93</sup>. Como señala el reconocido economista Amartya Sen “las libertades y posibilidades que somos capaces de ejercer dependen de nuestros logros en salud”<sup>94</sup>.

La ciudad de Rosario se dio la tarea de reemplazar un enfoque de la atención de la demanda espontánea de los viejos servicios sanitarios por un sistema integrado de salud con complejidad creciente que posibilitó el fortalecimiento de la atención primaria y de los hospitales de la ciudad.

#### Atención primaria de la salud (APS)

Tomando la experiencia de salud rural promovida por Alvarado en Jujuy, quien había adquirido ese modo de trabajar casa por casa en programas de paludismo, la Municipalidad de Rosario crea en 1990 la Dirección de Atención Primaria.

La APS podría ser definida como:

“Un conjunto de acciones programadas y evaluadas, de baja complejidad tecnológica, con énfasis en la promoción y protección de la salud y en la atención médica básica, identificadas a partir de estudios socio-epidemiológicos y con activa participación de la comunidad en todo su proceso”<sup>95</sup>.

La Dirección de Atención Primaria obtuvo asignación presupuestaria específica, es decir que la voluntad política tuvo su correlato con lo económico. Mientras que en el presupuesto público del año 1989 el 8% correspondía al ítem salud, en los posteriores ejercicios llegó a alcanzar la cifra del 25%.

<sup>93</sup> Amartya Sen en SEN, A. y KLIKBERG, B. *Primero la Gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Barcelona: Ediciones DEUSTO, 2007. Págs. 62,63 y 64.

<sup>94</sup> Amartya Sen, Op. Cit.; Pág. 122.

<sup>95</sup> Asociación Médica de Rosario en Mario Rovere *La salud en el Municipio de Rosario en Experiencia Rosario. Políticas para la gobernabilidad*. P. 130. Rosario. Agosto de 2006.

En cuanto a la organización de los recursos humanos, se conformaron equipos interdisciplinarios con capacitación en APS para responder con mayor flexibilidad a los problemas que surgen en el Territorio. Es ahí donde el Centro de Salud es considerado como eje del sistema y ese sistema es concebido como red. Esta red, organizada desde 1995, fue diseñada de forma regionalizada, descentraliza administrativamente y operativamente.

Al Centro de Salud acuden los ciudadanos como primer eslabón por fuera del sistema de hospitales. De esta forma se promueve la descentralización (hay disminución en el número de consultas del Hospital de Emergencias Clemente Álvarez, la Maternidad Martín y el hospital de Niños) y la mayor accesibilidad de la población favoreciendo la proximidad territorial.

Claro que el crecimiento de la atención primaria iba a requerir un sistema apropiado para realizar interconsultas y diagnósticos de mayor complejidad. Es por ello que en 1999 se crea el CEMA, Centro de Especialidades Médicas Ambulatorias. Lugar donde se desempeñan médicos seleccionados de los hospitales para que cumplan parte de sus horarios.

Sin dudas que esta descentralización es un verdadero desafío en términos de coordinación y articulación de los diferentes equipos de la gestión municipal que comparten el territorio, porque puede suceder que conecten culturas organizacionales distintas, si no que también lo es en cuanto a la promoción de la participación.

En cuanto a ella, se han planificado estructuras dentro de la propia Secretaría que permiten a los profesionales, técnicos y trabajadores del sector participar en instancias de reflexión, debate y decisión. Y, en lo que respecta a la relación entre la Secretaría y la población, la preocupación por disminuir el tiempo de espera en los efectores, las visitas domiciliarias y la internación domiciliaria, son claros indicios de una intención por abarcar la problemática de la salud desde un punto de vista holístico, integral y participativo.

Este enfoque integrador de la salud también se ve reflejado en los siguientes hechos:

- Recuperación de los hospitales: los seis hospitales dependientes de la Municipalidad fueron rehabilitados en términos de equipamiento, insumos, regularización de guardias y planteles y actualización tecnológica. Párrafo aparte merece la inauguración del nuevo edificio del Hospital de Emergencias Clemente Álvarez. Un efecto de tercer nivel de complejidad. Funciona como hospital general de agudos y centro de emergencias y trauma de alta complejidad, con capacidad de resolución de cuadros traumáticos y no traumáticos y de patologías agudas clínico-quirúrgicas. Además es reconocido como hospital escuela ya que capacita a profesionales en diversas disciplinas.

- **Salud Materno Infantil:** el centro de la atención se colocó en la problemática del bajo peso al nacer. Luego de corroborar la sensibilidad del marcador a través un estudio realizado en las diferentes maternidades del municipio, se logró reducir la mortalidad infantil a través un monitoreo de los embarazos y el seguimiento de los lactantes y en las niñas y niños de edad preescolar.

- **Medicamentos:** la devaluación monetaria acaecida en el año 2001 hizo que fuera necesaria la producción interna la producción de medicamentos vitales, es decir aquellos indispensables para la vida de los pacientes. Es por ello que drogas básicas fueron compradas para que el Laboratorio de Especialidades Medicinales (LEM) de la Municipalidad de Rosario en articulación con el Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe para que este Laboratorio pudiera producir medicamentos... Esta experiencia resultó tan exitosa que este año fue firmado un acuerdo con el Ministerio de Salud de la Nación para vender medicamentos por un monto de un millón de pesos con el fin de aportar suministros al Plan Remediar dependiente de la Nación. El LEM fue elegido para producir cremas corticoides y antimicóticas; y deberá aumentar tres veces la producción de sus 240 mil pomos anuales. A su vez seguirá produciendo gotas y sueros para el nivel local.

- **Urgencias:** las jurisdicciones de la ciudad de Rosario y la provincia de Santa Fe trabajaron complementándose en los servicios de alta complejidad. Fueron monitoreadas las demandas por causas externas: lesiones, suicidios o intentos, accidentes, homicidios, etc.

- **PROMUSIDA:** en el Programa Municipal de SIDA, se brinda atención complementaria al programa nacional de lucha contra el SIDA, haciendo un seguimiento de los pacientes de modo gratuito. Este trabajo tuvo resultados satisfactorios, por ejemplo se logró una reducción de la transmisión vertical (transmisión madre-hijo al nacer) de la enfermedad.

### 3. Programa Rosario Habitat: La búsqueda de un única ciudad

La problemática de los asentamientos irregulares está firmemente arraigada en las ciudades latinoamericanas. La ciudad de Rosario no es la excepción. Las causas de esta situación son de diversa índole.

Por un lado, la ciudad fue y sigue siendo un lugar de arribo para numerosas familias que ante la imposibilidad de vivir en sus localidades de origen (en muchos casos ubicadas en las provincias más pobres del país) buscan de mejores oportunidades en otras ciudades.

Pero cometeríamos un error si omitiéramos mencionar que gran parte del tejido irregular urbano es fruto de políticas económicas que han destruido el aparato productivo nacional, sobre todo durante la década del noventa del siglo pasado. La desaparición del otrora cinturón industrial rosarino compuesto por establecimientos de industriales dedicados a la metalmecánica, la metalurgia, la siderurgia y la química ocasionó desocupación con sus lógicas consecuencias de pobreza y marginalidad que privó a muchos ciudadanos de acceder a los bienes básicos, entre ellos una vivienda y hábitat dignos.

El resultado es la existencia de realidades muy disímiles dentro de la ciudad donde conviven zonas con buena dotación infraestructural y de servicios y otras con déficit en esos aspectos.

Con el fin de superar esta situación se plantea la necesidad de generar políticas capaces de otorgar respuestas a los habitantes de los asentamientos irregulares. Es por ello que en 1997 el Servicio Público de la Vivienda (SPV) gestiona los fondos, ante el Gobierno Nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, para implementar el Programa Rosario Hábitat.

Este programa tiene como objetivo encauzar los procesos de ocupación informal, promoviendo la integración física y social de los asentamientos con el resto de la ciudad. Es por ello que combina la inversión en obras de infraestructura con acciones de promoción social e iniciativas de trabajo, capacitación y generación de ingresos. Además, la urbanización y el loteo realizados tienen como fin entregar los terrenos en propiedad a los beneficiarios.

Pero la concepción del programa como una iniciativa social e integradora no es la única innovación del Rosario Hábitat. La estrategia de radicación de la población en áreas que ya ocupan, aceptando a los asentamientos irregulares como una realidad que forma parte del proceso de crecimiento de una ciudad y no como un mal que debe ser erradicado, es un verdadero cambio de paradigma.

### 3.1 Aplicación e impacto

La transformación de los asentamientos en barrios formales se realiza mediante:

- El ordenamiento del tejido urbano, provisión de infraestructura básica y equipamiento comunitario, apertura de calles, construcción de viviendas y regularización dominial.
- Fortalecimiento de redes sociales que incluyen la participación directa de los beneficiarios en la toma de decisiones.

- Atención integrada niños y adolescentes y sus familias (salud y acompañamiento social).
- Capacitación laboral y generación de emprendimientos productivos.

Para llevar adelante esta iniciativa fueron desarrolladas herramientas de intervención y ejecución adecuadas. La formulación de proyectos basados en el enfoque de marco lógico, planificación y control a través de programas informáticos, aplicación de sistemas de información geográfica en la regularización de asentamientos, evaluación y monitoreo de proyectos e intensiva intervención social en los proyectos de hábitat mediante la construcción de consensos, negociación y planificación participativa.

El SPV posee una estructura de funcionamiento que articula la actividad de las áreas de trabajo y de especialistas, con la gerencia específica de cada uno de los proyectos, coordinados y supervisados por staff de conducción de la organización.

La formulación inicial y la supervisión ejecutiva de los proyectos están a cargo de un equipo consultor que verifica el cumplimiento de los lineamientos del Programa. Cada proyecto está gerenciado por un responsable, quien tiene a su cargo un equipo interdisciplinario.

En cuanto a los impactos del Plan Rosario Hábitat, podemos mencionar:

- En lo físico ambiental se señalan el rescate ambiental, el mejoramiento de los espacios públicos, la convivencia urbana y las condiciones sanitarias de la población y mejora de la imagen urbana.
- Es destacable la articulación con el emprendimiento de Agricultura Urbana. Por otro lado, la provisión de servicios de agua, gas y energía eléctrica elimina las redes informales, aporta mayor seguridad en las condiciones de provisión de los distintos suministros y ahorra energía.
- La posibilidad de contar con un domicilio legal genera nuevas oportunidades de empleo y facilita el acceso a créditos.
- El funcionamiento de los Centros Crecer para la Infancia en los barrios mejoró sustancialmente la situación de las niñas/os.
- La capacitación laboral realizada por el Programa permitió mejorar la situación de empleo. Sobre todo de los jóvenes, muchos de ellos pudieron insertarse en el mercado laboral por primera vez.

## 4. Agricultura Urbana: de los piquetes a la inclusión

La situación de desocupación y pobreza que sufrió Argentina desde mediados de los noventa impactó fuertemente en la ciudad de Rosario que, por su conformación obrera, siempre estuvo encabezando o por encima de la media nacional del índice de desempleo. Entre varias acciones tendientes a revertir este fenómeno la Secretaría de Promoción Social dependiente de la Municipalidad de Rosario implementó el Programa de Agricultura Urbana. Una política social, productiva y de intervención territorial tendiente a mejorar la calidad de vida y de inclusión social.

El Programa se inició en febrero de 2002 con la finalidad de promover la integración social de varones y mujeres de grupos familiares vulnerables mediante normas participativas y solidarias de producción, elaboración, comercialización y consumo de alimentos sanos, utilizando técnicas ecológicas.

Para su implementación, el Programa articula en convenio con el Centro de Estudios de producciones Agro Ecológicas (Cepar) y con el Programa Pro huerta del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), además de relacionarse con el proyecto de Actividades Productivas del Programa Crecer de la misma Secretaría.

Se promueve la instalación de huertas grupales productivas, de jardines de plantas medicinales y aromáticas en terrenos vacantes y el desarrollo de emprendimientos asociados, entre los cuales se destacan las agroindustrias urbanas sociales. Estas acciones son complementadas con la promoción de la comercialización en ferias, desarrolladas en espacios públicos y las instancias de capacitación de recursos humanos.

Fueron puestas en funcionamiento 700 huertas comunitarias, una agroindustria social de procesamiento de hortalizas y cinco ferias de verduras y productos artesanales, que logran darle sustentabilidad a la producción de huertas y otros emprendimientos productivos.

Cada huerta comunitaria está integrada por un grupo variable de personas, algunas de ellas son jefes de hogar desocupados que realizan la contraprestación para cobrar el subsidio por desempleo que brinda el Plan Jefes y Jefas de Hogar, dependiente del gobierno nacional.

Cada grupo es asesorado técnicamente, capacitado y acompañado tanto en la fase de producción como en la de comercialización. Esta metodología de desarrollo es articulada con numerosas organizaciones de base, centros comunitarios, vecinales y cultos religiosos a los cuales pertenecen los participantes.

Uno de los objetivos es la creación de Parques Huerta productivos con la finalidad de integrar programas socio productivos con programas urbanísticos y ambientales de recuperación de espacios públicos para el uso comunitario.

Los Parques Huerta se organizan en sectores urbanos como los accesos viales a la ciudad, los bordes de los arroyos y las tierras vacantes. Estos espacios brindan mayor superficie para las plantaciones e implican mayor seguridad para los participantes, al saber que esas tierras han sido asignadas para tal fin.

Cada huerta está dividida en parcelas individuales de 500 metros cuadrados. Cada una de ellas es asignada por períodos anuales renovables en función del cumplimiento de un plan de trabajo y de un reglamento interno. Los huerteros se organizan en una Red que articula con la Dirección General de Parques y Paseos de la Municipalidad.

Como impactos positivos de este programa podemos mencionar:

- Reducción de la pobreza a partir de la generación de rentas e ingresos, la creación de empleos y encadenamientos productivos.
- Conservación de espacios abiertos a través de la gestión de uso del suelo. Esto redundará en la transformación de sectores urbanos degradados en huertas orgánicas. Favoreciendo la ecología y la incorporación de espacios verdes a la ciudad.
- Activa participación comunitaria mediante el fortalecimiento de una estrategia de asociativismo entre los grupos involucrados.
- En lo económico, la producción de alimentos implica un ahorro de dinero o la posibilidad de contar con un bien de cambio para realizar intercambios o trueques.

## 5. Conclusiones

La búsqueda de una sociedad cohesionada en la que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos, desarrollarse plenamente, compartir una identidad colectiva y, como resultado tener oportunidades para ser felices, debe ser el fundamento y esencia del estado.

Sin embargo para hacer de esto una realidad no alcanza con la sola acción directa del estado. Es preciso que cada uno de los actores sociales desde su espacio y con responsabilidades diferenciales asuma una actitud proactiva.

La gobernanza le da al estado un rol central al respecto, crear vínculos, tejer redes, articular las energías y las voluntades en pos de la construcción de un proyecto social compartido.

Canalizar correctamente esta capacidad de acción colectiva en pos del desarrollo humano implica contar con herramientas de intervención eficaces que involucren a la ciudadanía, que conciben de modo integral tanto a los problemas como a las soluciones, que miren los territorios en sus dimensiones múltiples y que articulen los esfuerzos del estado y la sociedad.

El objetivo del desarrollo humano de una sociedad nos pone frente al desafío de brindar al conjunto de sus habitantes acceso a todos aquellos bienes materiales e inmateriales que transforman al existencia de las personas en experiencias caracterizadas por la dignidad, libertad y la autonomía.

En el marco de este gran desafío los gobiernos locales vienen aportando mucho y pueden seguir haciéndolo. Sin desconocer los límites jurisdiccionales, facultativos y presupuestarios, las potencialidades y ventajas son importantes.

Los casos presentados en el documento buscan mostrar con experiencias concretas, con sus objetivos iniciales, alcances e impactos, cómo la ciudad de Rosario está interpretando y plasmando en la práctica la gobernanza y el rol que en ella tienen las políticas de inclusión.

También, afortunadamente, nos permiten mostrar logros importantes al respecto. Alentándonos a seguir trabajando de este modo y con esta perspectiva.

Entiendo que compartir con ustedes estas experiencias dará lugar a un análisis crítico de las mismas fortaleciendo y mejorando su desarrollo, así como realizar un intercambio y aprendizaje que, como es el objetivo último de estas jornadas, haga de nuestras ciudades espacios físicos y simbólicos inclusivos donde todos podamos ser *parte "con un cuerpo, una dignidad,(y) una historia"*<sup>96</sup>.

## 6. Bibliografía

BAUMAN, Z. *Vidas Desperdiciadas: la modernidad y sus parias*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 2006.

CAO, H. coord.; BLUTMAN, G.; ESTÉVEZ, A.; ITURBURU, M. *Introducción a la Administración Pública en Argentina. Nación, Provincias y Municipios*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2007.

---

<sup>96</sup> Chiqui Gonzalez, en Experiencia Rosario. Políticas para la Gobernabilidad. (Op. Cit.) Pág. 167.

PNUD y Municipalidad de Rosario; Experiencia Rosario. Políticas para la Gobernabilidad, PNUD, Municipalidad de Rosario, Rosario, 2006.

FORO DE BIARRITZ; América Latina: la gobernabilidad amenazada, Memorias del Foro de Biarritz; Corporación Escenarios CAF, Foro de Biarritz 2008, Plural Editores, La Paz, 2008.

SEN, A.; KLIKSBURG, B. *Primero la Gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Barcelona: Ediciones DEUSTO, 2007. Págs. 62,63 y 64.

## ❑ **Corresponsabilización y trabajo en red: la implicación de las organizaciones sociales y no gubernamentales en el diseño e implementación de políticas públicas de inclusión social**

**Eduard Sala**

Director de la Obra Social Santa Lluïsa de Marillac y de Llar de Pau

Esta comunicación no pretende tanto desarrollar un discurso que deriva en conclusiones finales de carácter cerrado, como plantear interrogantes que abran al debate. Es por esta razón que no se intenta ser exhaustivo en el abordaje de los distintos aspectos que configuran las políticas públicas de inclusión social, sino focalizar la mirada en los retos que plantea la corresponsabilización y el trabajo en red en el marco de las políticas de participación de los distintos agentes sociales que actúan en un territorio.

El Estado Social y de Derecho se impone el mandato legal de garantizar los derechos básicos de toda la población (derecho a la vivienda, a la educación, a la salud, a las prestaciones económicas, al trabajo y a la formación continua).

La integración y la cohesión social están vinculadas a la premisa de que todas las personas<sup>97</sup> deben tener cubiertas cada una de estas necesidades / derechos sociales.

Las políticas de inclusión suponen pues, la implantación de políticas sociales transversales intersectoriales que equilibren las tensiones entre posiciones universalistas / respuestas generalistas y posiciones sectoriales / respuestas específicas (dia-

.....  
<sup>97</sup> Nos referimos a "personas" dado que el término "ciudadano" a menudo tiene un sentido más restrictivo, que excluye parte de la población (ej.: personas sin permiso de residencia o trabajo).

léctica entre: mismos derechos – situación desigual – respuesta desigual). Sólo reconociendo los mismos derechos y garantizando las mismas oportunidades para todos, es posible exigir, después, los mismos deberes y responsabilidades, y construir una sociedad cohesionada e inclusiva.

Así, la tarea de promover cambios que aumenten la calidad de vida de las personas y de las comunidades comporta multiplicidad de frentes simultáneos y está sujeta a una cierta ambigüedad de un encargo demasiado vulnerable ante presiones coyunturales a corto y medio plazo:

- Presiones políticas – y electorales –, presupuestarias, mediáticas... con objetivos políticos de carácter inmediato,
- Presiones individuales / colectivas por parte de ciudadanos que tienen una mayor accesibilidad a los sistemas de protección por ser más exigentes o proactivos en sus demandas... mientras que otros colectivos / individuos poco o nada demandantes no acceden a los derechos sociales reconocidos o a los servicios de proximidad,
- Las resistencias, inercias y niveles de acomodación institucionales / profesionales, tanto de los agentes públicos como privados.

Los distintos Sistemas de Protección Social se convierten, demasiado a menudo, en mecanismos sociales de regulación de las tensiones derivadas de una organización política y socioeconómica que excluye, estructuralmente, a una parte de la población y, en calidad de agentes sociales, no son neutrales.

Es evidente la complejidad que supone el reto de la implementación de políticas sociales inclusivas que promuevan la cohesión social y la corresponsabilización de los diversos agentes. No existen soluciones simples ni inmediatas para abordar fenómenos sociales poliédricos y procesos complejos y multifactoriales.

Ante una realidad social, comunitaria, familiar y personal caracterizada por el cambio, una política social inclusiva y una acción social en red deben caracterizarse por la flexibilidad, la creatividad y la capacidad para adecuarse a los códigos y a los tiempos de personas y colectivos que tienen diversos niveles de accesibilidad, de vinculación a los diferentes sistemas de protección y de comprensión de sus derechos.

La realidad no responde a la anterior premisa: ante heterogeneidad de situaciones, se constata demasiado a menudo homogeneidad de respuestas y mecanismos de abordaje.

La apuesta por la inclusión y la cohesión social implica el acercamiento de los recursos al ciudadano, especialmente a los colectivos en situación de exclusión, los más refractarios a las redes de Protección. Eso supone:

- un cambio en la orientación de los servicios: de una acción restringida en función de una demanda a menudo individual o condicionada por coyunturas políticas o electorales, se debería pasar a una orientación proactiva, que garantice la accesibilidad a los recursos y a los derechos sociales de toda la población;
- la implementación de acciones educativas transversales y una adecuación de los lenguajes, que posibiliten el conocimiento y comprensión de derechos, prestaciones y recursos por parte de todos los ciudadanos;
- la simplificación de las redes de atención personal (referente / interlocutor único).

Los sistemas de protección social y los diversos agentes sociales sólo promoverán procesos reales de inclusión social en función de su capacidad para:

- potenciar la autonomía, la vinculación y la participación de las personas en la red de relaciones comunitarias;
- movilizar la cohesión, la capacidad de integración y la responsabilización del tejido social respecto a los colectivos en situación de vulnerabilidad y exclusión social;
- diseñar (o influir en el diseño de) políticas sociales transversales intersectoriales y en la implementación de servicios de proximidad permeables y flexibles que respondan a las necesidades sociales;
- apostar por las políticas preventivas de los procesos de exclusión social, superando las acciones de carácter paliativo.

Para que esto se consiga, las Administraciones precisan de voluntad política, por un lado, y de compromisos personales, profesionales y comunitarios, por otro, que se corresponsabilicen de la concreción y desarrollo del, a veces difuso, encargo institucional, en el marco de un modelo participativo que optimice las posibilidades sinérgicas y las capacidades de todos los agentes implicados.

Una parte importante de instituciones y servicios de proximidad de las diversas redes de protección social de nuestro entorno que se han ido asentando en el proceso de implementación de los Sistemas de titularidad pública, así como de las entidades de

iniciativa social / tercer sector más consolidadas en este ámbito, presentan, desde mi punto de vista, una situación muy diferente a la expuesta anteriormente.

Con algunas excepciones (entre las que considero que destaca la implementada en la ciudad de Barcelona durante los últimos años), creo que se observa cierta disociación, o confusión, respecto los objetivos y la concreción de las políticas de protección social, según la perspectiva sea del responsable político / técnico, la de los profesionales / técnicos, la de las entidades de iniciativa social, o la de los ciudadanos y colectivos.

Desde la perspectiva de los responsables políticos – y de algunos responsables técnicos– a menudo se utiliza un **doble discurso**, donde se presentan modelos ideológicos, teóricos e institucionales que apuestan oficialmente por la implicación y la corresponsabilidad de los ciudadanos y la iniciativa social... mientras se concretan mecanismos de toma de decisiones, modelos de gestión, de organización y de comunicación que se contradicen con lo anterior.

En segundo lugar, desde el punto de vista de los profesionales con cierta experiencia en la institución, frecuentemente se exterioriza, por un lado, una autopercepción de alto nivel de implicación personal respecto al propio trabajo, mientras, por otro lado, se externaliza la identidad / responsabilidad institucional como si la institución se tratara de algo ajeno a uno mismo, que dificulta la intervención y se identifica con los responsables políticos o técnicos, ante la que se adoptan actitudes de progresivo distanciamiento que pueden llegar a la pasividad resignada como meros ejecutores/as de directrices externas, sin margen de maniobra.

En esta línea, desde el colectivo profesional, a menudo se exige unos márgenes de participación que no se trasladan a los usuarios, se externalizan las responsabilidades propias mientras se pide al otro (la administración, la institución, el usuario...) que asuma las suyas o se espera del/la usuario un sentido de pertenencia respecto a nuestras instituciones que no nos aplicamos a nosotros mismos.

Desde la perspectiva del/la usuario / cliente, la institución empieza con el receptionista del que depende que le sea concedida una hora de visita. La institución, para él/ella es cada uno de los agentes con los que se establece, aunque nos pese, una relación de poder / dependencia desde el mismo momento en que se convierten en gestores de su accesibilidad a la red de recursos y prestaciones.

De cara a implementar políticas públicas de inclusión social, creo que hay diversos elementos a tener en cuenta:

- La extensión y crecimiento de los sistemas de protección social durante los últimos años, en España, ha multiplicado las tareas de información, de gestión y

las funciones de control de los diferentes agentes sociales; ha priorizado las acogidas y la derivación en detrimento del seguimiento individual y, en mayor medida, de la acción grupal y comunitaria; y ha condicionado una progresiva burocratización del modelo de gestión de los Servicios de Protección.

- En algunos casos, frecuentes cambios en la orientación de las políticas sociales, inherentes al sistema democrático, han comportado la interrupción o abandono de líneas estratégicas y proyectos de intervención social a largo plazo; el cambio de orientación en los criterios y encargos institucionales y, en algunos casos, la instrumentalización de las instituciones públicas o de iniciativa privada con fines ajenos a sus objetivos estratégicos o misionales (presionados por coyunturas políticas, mediáticas...). En cualquier caso, se generaliza el sentimiento de provisionalidad de las directrices y de cansancio ante la volatilidad de los resultados de lo que se percibe como encargos institucionales imposibles.

- En otros casos, los responsables del diseño de las políticas públicas de inclusión social, de los sistemas de protección y de los servicios de proximidad, no son expertos en el ámbito, y adoptan modelos de gestión institucional y de toma de decisiones que no facilitan los canales de comunicación y participación necesarios para asegurar la idoneidad y adecuación de las decisiones. En estos casos, quien decide a menudo no tiene la información necesaria para tomar la decisión adecuada, tiene una idea vaga de los servicios existentes o puede desconocer las implicaciones derivadas de la implementación de sus decisiones.

La responsabilidad de estas situaciones no sólo es atribuible al desconocimiento por parte del responsable institucional. En algunos casos, los profesionales y responsables técnicos pueden no haber facilitado la información necesaria para la toma de decisiones (cautela ante el responsable, sensación de inutilidad del traspaso de información, inexistencia de devoluciones o reconocimiento, resistencia a asumir nuevos encargos...).

En otros casos, los circuitos internos de comunicación institucional son inadecuados y no facilitan que quien sabe pueda asesorar a quien decide o que se conozcan los criterios que se han tenido en cuenta en la toma de decisiones.

- Los cambios de orientación de las políticas sociales, el inmediatez y la ambigüedad general del encargo, a menudo son percibidos por los profesionales como carencia de criterios por parte de “la Institución” identificada, en este caso, con los responsables políticos / técnicos.

A veces esto no es cierto: los cambios suponen definición de criterios... y el problema reside en que las inercias de los profesionales invisibilizan los cambios y se re-

sisten a implementarlos. En estos casos, la dificultad está en la incapacidad para adaptarse a las nuevas necesidades.

- El hecho de que la mayoría de instituciones apliquen sistemas de evaluación de la eficacia y eficiencia de la intervención, básicamente cuantitativos (nº personas atendidas, nº demandas, costes/intervención ...) por encima de los cualitativos, y que se destaque el logro de resultados finales por encima de los resultados de proceso; la dificultad para establecer indicadores de evaluación que visualicen los procesos, siempre sujetos a avances y retrocesos; la dificultad para asegurar la continuidad de proyectos e intervenciones a medio y largo plazo; la provisionalidad de las directrices políticas... Son elementos que pueden condicionar una permanente necesidad de justificar el propio trabajo / proyecto y podrían influir en parte del distanciamiento con “la Institución” como algo ajeno a uno mismo y en la dificultad para tener una visión general. Los mandatos universales/generales quedan subordinados a las exigencias singulares y perentorias.
- El sistema de información utilizado por las instituciones de la red de Servicios Sociales supone un lastre si no resuelve la evaluación de los procesos, no reconoce los avances y no asegura una devolución a los profesionales que generan la información que les permita reflexionar sobre la propia acción para poder mejorar la planificación.

Desde la perspectiva de algunos profesionales de Servicios Sociales, también puede observarse la elaboración de un doble discurso: por un lado, la queja más frecuente del colectivo profesional está asociada a la extensión de las funciones de gestión y control y a la burocratización de los Servicios Sociales, en detrimento del seguimiento individual.

Por otro lado, podemos constatar la resistencia de una parte importante del colectivo a flexibilizar los horarios de atención a las necesidades de los usuarios<sup>98</sup> y a asumir nuevos encargos relacionados con trabajo grupal y/o comunitario<sup>99</sup>.

.....

<sup>98</sup> En el caso de los Menores Extranjeros Inmigrantes No Acompañados (MEINA), las administraciones públicas catalanas han sido incapaces de implementar proyectos de acompañamiento e intervención en medio abierto desde los propios equipos de Atención Social Primaria de titularidad pública. La dificultad estaba en la negativa de los funcionarios para asumir horarios de tarde-noche. Lo mismo ocurre con los servicios de atención permanente o nocturnos (de atención a personas en situación sin hogar, a mujeres víctimas de malos tratos, etc.).

<sup>99</sup> En algunos Servicios de Atención Primaria catalanes que han iniciado proyectos concretos de dinamización comunitaria, se observa cierta tendencia a concentrar los nuevos encargos en los miembros del equipo con menor antigüedad. Junto a la necesidad de formación específica, creo que se deberían tener en cuenta la resistencia a flexibilizar las jornadas laborales y a perder el control ante una intervención que va a ser difícil de evaluar con los sistemas de evaluación vigentes.

En estos casos, la rigidez de las instituciones y la dificultad para adecuar las intervenciones a necesidades cambiantes está condicionada negativamente por la resistencia al cambio y el anclaje en las inercias de los profesionales.

La *queja*, en estos casos, supone la externalización del malestar institucional y el culto a la experiencia y el inmediatez, en detrimento de la *producción*, que implica el cuestionamiento de las propias funciones y responsabilidades.

Esto podríamos observarlo en la escasa importancia que, en algunas ocasiones, se le da a la evaluación, o en el hecho que la implantación de políticas de calidad puede ser vivida como una inútil cuestión de forma, y no de fondo, que es competencia de los departamentos de marketing o de dirección de la institución.

En este sentido, la poca estabilidad de las plantillas y la insuficiente o nula cobertura de las bajas, por un lado, junto a la escasa flexibilidad de parte del colectivo profesional de mayor antigüedad, por otro, dificulta la necesaria cohesión institucional para garantizar el logro de los objetivos de la intervención social.

- A menudo hay **contradicciones entre los objetivos explicitados y las actuaciones concretas en política social (estatal, regional, municipal).**

Así, a pesar de constatar la coherencia y unidad de criterio entre planteamientos generales que sustentan los distintos Planes de Inclusión Social, en los distintos niveles de concreción (estatal, regional, comarcal o local), creo que eso no se traduce en unidad de acción y de implementación coherente de las redes de atención a las personas existentes.

La concreción del Sistema de Bienestar Social de cada ente local está condicionada por decisiones políticas que configuran, en la práctica, modelos diferentes de acción pública sobre las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social, que acaban dependiendo de cada equipo de gobierno municipal.

Así, **el posicionamiento real de cada consistorio ante la exclusión social determina:**

- el carácter intensivo o residual de las concejalías de Bienestar Social y de la política social de la administración local (que se concreta en el % que supone la dotación económica asignada sobre el total del presupuesto municipal);
- la implementación preferente de programas de detección, prevención y promoción sobre programas asistenciales / paliativos (a partir de la demanda), o viceversa.

- Hay otros factores condicionantes del desarrollo de políticas de inclusión:
  - la dificultad para implantar **políticas de calidad reales**, que incidan directamente en los servicios de proximidad (que superen un formato superficial que, a menudo, se limita a una cuestión de imagen);
  - la necesidad de **vertebrar los proyectos y servicios con las líneas políticas / estratégicas** que, teóricamente, los fundamentan. Ello conlleva, a mi entender, la necesidad de articular una **red centralizada desde los Servicios Sociales**, que evite la habitual fragmentación horizontal y vertical.
  - En España, durante los últimos años se han ido desarrollando políticas sociales que han impulsado una **progresiva privatización de la gestión de servicios** del sistema de protección social de responsabilidad pública, sin establecer los mecanismos necesarios para:
    - **evitar la instrumentalización** política de las ONGs o la iniciativa privada / mercantil;
    - **garantizar la calidad** de la gestión privada / pública de servicios que siempre deberían ser de responsabilidad pública;
    - asegurar los mecanismos de **regulación / inspección** de la gestión de los distintos servicios de los Sistemas de Protección.

En esta línea, se debería incidir en el diseño de políticas de actuación local basadas en:

- la corresponsabilidad pública–privada y la subsidiariedad;
- la acción integrada de la iniciativa social en los Planes de Inclusión Social, sin que ello vaya en detrimento de la responsabilidad pública.
- **Prevenir mecanismos de implementación de la legislación vigente y asegurar su cumplimiento.** A menudo podemos constatar que existe un **marco legislativo adecuado pero virtual** en cuanto a su nivel de aplicación, ya que tiene poco que ver con las acciones concretas que llegan a las personas.

En esta línea, hay que **priorizar políticamente** y con la financiación adecuada aquellas acciones y programas que inciden de manera específica en los colectivos en situación de vulnerabilidad y exclusión social.

- Asegurar la **participación de los colectivos vulnerables y en situación de exclusión social en el diseño de las políticas de protección**; promover la sensibilización, asociación y organización de estos colectivos; facilitar la participación en el marco de los partidos y asociaciones (profundizando en la democracia interna de las dinámicas de partidos y entidades).

De hecho, es necesaria una acción política que **promueva dinámicas de participación social y de democracia ciudadana**, centradas en los procesos de desarrollo comunitario. Hay que enseñar y aprender en el diálogo, el consenso, el respeto y la tolerancia, la participación en la toma de decisiones y todo lo que implica la construcción de la ciudadanía (la construcción de ideales colectivos frente la anomia social, el refuerzo del sentido comunitario y de la cohesión social).

- Necesitamos políticas activas de **educación para la ciudadanía** (de todos: no solamente en el ámbito escolar o respecto los colectivos vulnerables o en situación de exclusión), desvelando el deseo de participar activamente en la mejora de la realidad social, y hacerlo en referencia a los otros y, a menudo, asociadamente o *con* los otros.

Para alcanzarlo, la sociedad debe impulsar políticas educativas que desarrollen, previamente, la capacidad para percibir e interpretar críticamente un entorno social plural, y promover la responsabilidad social, desde la conciencia de compartir unos determinados valores con la comunidad humana (justicia, convivencia, felicidad...).

Para impulsar la cohesión social y las políticas de inclusión es fundamental garantizar la función dinamizadora de la sociedad civil y de refuerzo del tejido social. Sólo así podremos favorecer la acogida e inclusión de las personas y colectivos más vulnerables.

- Establecer **indicadores y mecanismos de evaluación cualitativos y de proceso**, por encima de los cuantitativos y de resultado final.

Conocer el nivel de satisfacción de los ciudadanos respecto los diferentes servicios.

- Garantizar la **accesibilidad a los derechos sociales** / a los recursos... **por encima de la dinámica demanda  $\leftrightarrow$  respuesta**. Eso conlleva la mejora de la formación, la información, los mecanismos de detección, la transparencia y la **simplificación de los circuitos de acceso**.
- Priorizar las **políticas preventivas**, asegurando el conocimiento de las necesidades y su evolución.

- Mejorar los **instrumentos de coordinación y cooperación** transversal interadministrativas e intersectoriales entre las diferentes áreas de actuación y los Servicios Sociales. Operativizar el **trabajo en red**.

**La corresponsabilización** e implicación de las organizaciones sociales y no gubernamentales en el diseño e implementación de políticas públicas de inclusión social **depende de la capacidad para:**

- establecer **mecanismos de comunicación y participación** (verticales y transversales) eficaces que posibiliten el conocimiento de los objetivos estratégicos, la comprensión de las intervenciones realizadas y de las implicaciones de las nuevas directrices, así como el **acceso a una perspectiva global desde el análisis consensuado de la realidad** por parte de la mayor parte de sus agentes;
- implementar **modelos compartidos de gestión y de toma de decisiones** que favorezcan la participación, la suma de *saberes*, la escucha y reconocimiento de los distintos agentes sociales, así como la optimización de sus potencialidades;
- **vertebrar los proyectos y encargos de base con el proyecto global** / las líneas estratégicas;
- **ampliar los márgenes de maniobra** y la flexibilidad de los distintos agentes sociales que las constituyen;
- encontrar el **equilibrio de un modelo inestable entre la corresponsabilidad y los límites**: decide quien debe decidir... pero los agentes sociales deben tener espacios y márgenes para participar en el diseño y “hacer suya”, colectivamente, la propuesta, para sentirse protagonistas del proyecto y, en lo posible, trascender el encargo optimizando su impacto.

# Capítulo VII:

Las ciudades abiertas:  
Los flujos de personas y el  
impacto de la diversidad  
en la internacionalización y  
cohesión social de las  
ciudades



# Capítulo VII:

## Las ciudades abiertas: Los flujos de personas y el impacto de la diversidad en la internacionalización y cohesión social de las ciudades

### ▣ Seguridad y ciudad inclusiva

**Josep M<sup>a</sup> Lahosa**

Secretario Ejecutivo del Forum Español para la Prevención y la Seguridad Urbana

### 1. Introducción

La conferencia estratégica del Forum español para la prevención y la seguridad urbana, celebrada en Sevilla en enero de 2008, puso de manifiesto como la seguridad es uno de los elementos claves para el desarrollo democrático y socialmente sostenible de la ciudad.

En este sentido se constató que si bien las ciudades son el medio en el que se reproducen tensiones y conflictos, y que éstos generan incertidumbre ante el peligro, la respuesta a esta inseguridad no puede estructurarse en base a la reproducción de la exclusión, debe ser una respuesta integral en la que se articulen objetivos sociales, económicos, culturales, urbanísticos, educativos y de sostenibilidad al objeto de fortalecer las capacidades de recuperación social, también del conflicto, y la confianza de las personas en sí mismas, en los demás y en el sistema público y democrático.

Asimismo la declaración “Seguridad, ciudad, democracia” del Forum Europeo de seguridad, plantea como la seguridad es un bien común esencial, estrechamente vin-

culado con otros bienes comunes como la inclusión social, el derecho al trabajo, a la salud, la educación y la cultura. En este sentido es exigible sustituir cualquier estrategia que utilice el miedo por otras que favorezcan una ciudadanía activa, una adaptación del territorio urbano y el desarrollo colectivo de la convivencia. El acceso a los derechos favorece el derecho a la seguridad.

Conscientes del peligro que la criminalidad en todas sus formas supone para el mantenimiento del equilibrio social, jurídico, cultural y político, el Forum Europeo plantea que se pongan en funcionamiento políticas globales eficaces e integradas que tengan como objetivo luchar contra los efectos de la criminalidad y también contra sus causas, como la exclusión social, las desigualdades económicas y la discriminación en cuanto a derechos.

Así pues, en ambos debates se concluye que la cuestión, no es tanto la seguridad/inseguridad urbana sino cómo se afronta, de modo que la convivencia, la inclusión social y la democracia queden reforzadas en unas ciudades cada vez más complejas y diversas. Por ello, los gobiernos locales deben articular políticas socialmente inclusivas, políticas, que en el ámbito de la seguridad, deben articularse en torno a cuatro finalidades:

- a) **Protección a las personas para que se produzca una completa apropiación ciudadana de la ciudad** y de los espacios públicos, para que sean plenamente espacios de relación de calidad entre todas las personas sin exclusión por razones de edad, género o procedencia social, cultural o geográfica, o por situación de dependencia.
- b) **Prevención social y política de inclusión social** orientada a la promoción social de las personas y la cohesión social y territorial de la ciudad.
- c) **Fortalecimiento de los valores y actitudes cívicas** de respeto, tolerancia, solidaridad y colaboración que permitan una mayor interacción entre todos y todas, y eviten la segregación sociocultural, el etiquetaje y la exclusión social.
- d) **Recuperación social de las personas infractoras**, en especial a través de prestaciones en beneficio de la comunidad.

La gestión urbana pone de manifiesto la complejidad de la percepción que los ciudadanos tienen de la seguridad. En este sentido cualquier política de seguridad urbana debe dirigir su respuesta no sólo a la reducción de la delincuencia sino también a mejorar la percepción social de la seguridad, debe influir en la construcción de una sociedad tolerante, solidaria, participativa y corresponsable de las políticas públicas. El objetivo es prever políticas de anticipación a los conflictos que se generan en la vida en comunidad, además de gestionarlos en el caso que se produzcan.

Y es en esta vocación de anticipación que hay que poner de manifiesto dos aspectos esenciales: por una parte el espacio en el que se produce el conflicto y en el que deben ponerse en marcha los recursos necesarios para recuperar o restablecer las relaciones distorsionadas: el territorio conocido y reconocido por los ciudadanos; por la otra la necesidad de aproximar la resolución de los conflictos a la comunidad. Por ello los criterios de proximidad y subsidiariedad política y administrativa son fundamentales para el desarrollo de una política de seguridad urbana.

La política de seguridad urbana ha de tomar en consideración la proximidad de la emergencia del conflicto y su gestión debe tener en cuenta las diferentes apreciaciones colectivas, debe ser capaz de modular las intervenciones públicas sobre la base de los recursos, los conflictos y la construcción social que de ellos se haga. Parece claro pues que las autoridades de proximidad, los alcaldes y alcaldesas, son las figuras políticas mejor situadas para hacer frente a esa gestión.

En este sentido hace algún tiempo<sup>100</sup> que venimos defendiendo la necesidad que las políticas públicas, y, entre ellas por su especial importancia en la construcción de una ciudad democrática, la de prevención y de seguridad urbana, sean definidas y desarrolladas no sólo para los ciudadanos, sino con los ciudadanos.

En este sentido la participación de los diferentes actores que intervienen en la ciudad, esto es, la multiplicidad de operadores públicos dependientes de las diferentes administraciones, y también los operadores privados son esenciales en esa construcción de política pública. Planteamiento que nace de la convicción de estar ante el reto de definir una de las políticas públicas más complejas, tanto por ser uno de los ámbitos centrales del bienestar ciudadano, la seguridad, como por incidir en aspectos tan relevantes como los valores cívicos, los derechos y deberes individuales y colectivos, o las percepciones sobre el entorno y las relaciones entre este y los ciudadanos. Todo ello en un contexto en el que la apropiación social de estas políticas es básica para su éxito, pues en demasiadas ocasiones vemos como las grandes opciones gubernamentales o legislativas tienen, precisamente su límite en la falta de complicidad de la ciudadanía.

En el caso de Barcelona esta posición no es un planteamiento nuevo ni retórico, todo lo contrario, se apoya en la definición primigenia de las políticas de seguridad desarrolladas a lo largo de los últimos veinticinco años.

De hecho cuando en el año 1984 el Gobierno municipal definió los parámetros en los que debía asentarse la política de seguridad urbana con la que sustituir los planteamientos clásicos de mantenimiento del orden público, propios de la dictadura, y poder enfrentarse a los retos emergentes lo hizo en base a cuatro valores o principios: prevención, represión, solidaridad y participación ciudadana.

---

<sup>100</sup> LAHOSA, J.M. ; CONILL, J. «*El papel de la movilización ciudadana en la política de prevención*». Peñenció: Quaderns d'estudis i documentació, 6. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1991. Pg. 13 -15.

Es más, cuando el Alcalde de Barcelona, Pasqual Maragall, constituyó la Comisión Técnica de Seguridad Urbana al objeto que desarrollara los análisis y propuestas que debían informar esa nueva política municipal de seguridad, planteó la necesidad que en dicho proceso de análisis y propuesta estuvieran presentes actores públicos y también privados. Es así como en la propia organización de la comisión se estableció, por ejemplo, un grupo de trabajo específico sobre la seguridad en el comercio presidido por el Presidente del Consejo de Gremios de Barcelona; también la incorporación en el núcleo de las más de cien personas que participaron en los diferentes grupos de trabajo de representantes de las asociaciones de vecinos, de los sindicatos o de los colegios profesionales fue uno de los parámetros que se tuvieron en cuenta. Asimismo cuando se constituyó el Consejo de Seguridad Urbana de Barcelona, en junio de 1984, las asociaciones de vecinos, los sindicatos, el sector comercial, los representantes de las confederaciones de empresarios, o el sector turístico participaron, y aún lo hacen, como miembros de pleno derecho, junto a representantes de la administración, de la judicatura y de los colegios de periodistas y abogados.

La comisión planteaba, en su informe “Del orden público a la seguridad urbana”<sup>101</sup> como la seguridad urbana es el resultado de una negociación constante entre la búsqueda de seguridad en la convivencia y la realidad insegura del ser humano, que precisa de un marco social seguro para que cada individuo afronte libremente la inseguridad de su propia existencia, en base a unas condiciones mínimas que permitan percibir el compromiso social y colectivo.

La fractura de algunos de estos elementos podría explicar, tal como explicitaba la Comisión Técnica de Seguridad Urbana, el episodio de miedo generado en el año 1983.

Así se decía que ese compromiso social requería de:

- a) Un grado de seguridad en la organización social de producción y en la previsión, aunque mínima, que garantizase el futuro.
- b) El ajuste de la actividad política y del marco jurídico al ritmo de la vida social.
- c) Un funcionamiento conocido y reconocido de las instituciones públicas.
- d) El acoplamiento entre las normas y los valores sociales, así como un acuerdo general sobre el comportamiento de la población, y e) Un grado satisfactorio en el funcionamiento de las instituciones de transmisión cultural: la familia, la escuela, los media, etc.

.....  
<sup>101</sup> Comisión Técnica de Seguridad Urbana. *Del orden público a la seguridad ciudadana*, Barcelona, 1984.

- f) Así como la aceptación colectiva de lo inevitable del conflicto propio de la vida en comunidad.

Asimismo la Comisión planteaba como principios en los que asentar esa nueva política de seguridad:

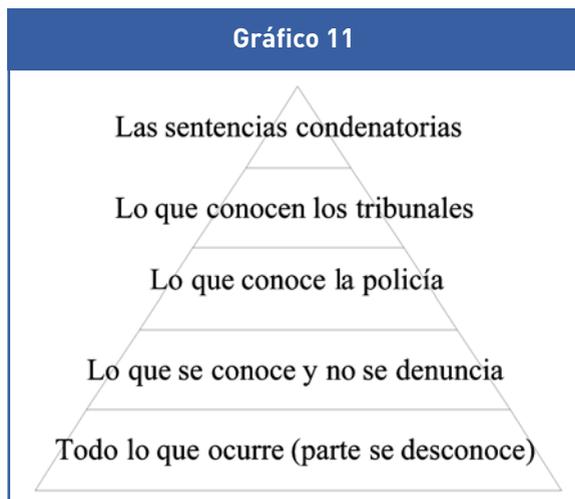
- a) Una definición clara de su prioridad preventiva.
- b) La coordinación política y técnica de los dispositivos, en especial del sistema de justicia penal.
- c) La corresponsabilización de los ciudadanos en esta política.
- d) Desarrollar una política informativa veraz que permita, a la comunidad, la comprensión de las causas estructurales del conflicto cerrando el paso al alarmismo, al sensacionalismo y a las posiciones reaccionarias.
- e) Apelar a la responsabilidad y a la profesionalidad de los políticos y de los profesionales de la información, y
- f) Mantener una línea de mejora del conocimiento permanente

Así pues desarrollar, como base primaria de cualquier intervención pública en la gestión y prevención de los conflictos, un intenso trabajo de conocimiento de la realidad, que permita conocer tanto la actividad de los servicios –las estadísticas– como las sensaciones de la ciudadanía, parece fundamental. En este sentido, acometer políticas de seguridad sólo en base a la información facilitada por el sistema penal, puede llevar fácilmente al reduccionismo, ni se registra todo lo ocurrido, ni todo se denuncia, así de hecho lo que conocemos es una mínima parte de lo que ocurre. Si vemos lo que se conoce como iceberg del conocimiento criminológico y seguimos una propuesta de López Rey<sup>102</sup>, podemos hablar de cinco estadios que van de la máxima extensión real de la delincuencia –contando con su mínimo conocimiento y reconocimiento social– a la mínima extensión que se da precisamente con el máximo conocimiento/reconocimiento.

---

<sup>102</sup> LÓPEZ REY, M. *Introducción a la criminología*. Madrid: Instituto de criminología, 1981.

**Gráfico 11**



En consecuencia y teniendo en cuenta los resultados de múltiples investigaciones y el sentido común, podemos afirmar que la seguridad –o mejor el sentimiento de seguridad/inseguridad– es algo más que la ausencia de delitos, es una percepción y como tal una construcción social.

Percepción que es uno de los elementos claves en la toma de decisiones de los ciudadanos, tanto en lo referente a sus actividades como a la intensidad de las relaciones sociales que establecen. No hay que olvidar que también influye en las actitudes de insolidaridad, intolerancia y en la demanda de respuestas individuales, y a

menudo exclusivamente punitivas al conflicto y que habitualmente se dirigen a los sectores sociales más vulnerables: los jóvenes, las minorías étnicas, los inmigrantes.

Desarrollar una gestión positiva de los conflictos, en definitiva gobernar, debe poner en consideración que la mera estructuración de servicios policiales, judiciales o sociales, no es suficiente, ya que en la génesis del conflicto, y la delincuencia lo es, hay mucho de imagen, de percepción, de sensaciones. Así pues, su gobierno ha de tenerlo en cuenta, ha de elaborar una política de recuperación de la distorsión social producida.

Abordar la seguridad en la ciudad exige de las administraciones públicas un enfoque preventivo global, que debe empezar por un esfuerzo de prevención en el terreno educativo, cultural, económico, ambiental, etc. En este sentido entendemos la prevención en su sentido más amplio y genérico, el que ha de englobar las diferentes intervenciones dirigidas a la anticipación del conflicto y a reducir el sentimiento de inseguridad. Este planteamiento no se contrapone a las actuaciones coercitivas, ni a la búsqueda de las formas más adecuadas de coordinación entre los servicios policiales que actúan en nuestra ciudad, por el contrario, se les exige como punto de apoyo imprescindible, pues la prevención no es posible en un clima de impunidad.

La finalidad de este planteamiento es pues, afirmar los contenidos de una estrategia frente a la delincuencia y la inseguridad, ante las deficiencias y fracasos de dos modelos que se resignan a actuar una vez producido el daño: el que se centra en la represión o bien el que prioriza la asistencia a los sectores marginados.

En la actualidad está aceptado que los impactos del delito y la delincuencia tienen, en el medio urbano, su principal teatro de operaciones, y es en las ciudades donde deben ponerse a disposición los recursos de análisis y de respuesta institucional a las disfunciones sociales que generan los nuevos fenómenos que inciden en la seguridad y en su

percepción. Además no se puede perder de vista que hoy uno de los principales aspectos que están incidiendo en esas percepciones está vinculado a los procesos migratorios, al desconocimiento y al miedo del “otro”.

Con toda seguridad estaríamos de acuerdo que, a más comunidad más seguridad, y viceversa. Así pues, construir sentimiento de pertenencia, construir ciudad, construir barrio, es construir seguridad. Porque de hecho, estamos hablando del espacio en el que los ciudadanos y ciudadanas construimos nuestros ámbitos de relación y de protección, es donde residen nuestras redes de apoyo primario.

De ello dan cuenta la mayoría de las investigaciones y el sentido común. En todo caso, una evidencia empírica, en el caso de Barcelona, nos la ofrece la serie de casi veinticinco años (1983–2007) de encuesta de victimización y opinión sobre la seguridad.

Sus resultados son palmarios, el barrio: el lugar conocido y reconocido por los ciudadanos, tiene siempre una mayor consideración de seguridad que la ciudad en su conjunto; es tan sólo en aquellos barrios en los que la presión de la actividad, también la delictiva, acumula tensión en sus vecinos donde se observa un ajuste en la distancia entre la valoración del barrio y la de la ciudad. Así el promedio de los últimos seis años en la valoración que dan los vecinos de Barcelona, en una escala 0–10, a la seguridad en el barrio de residencia, se sitúa en 6.1; mientras la valoración para el conjunto de la ciudad, se sitúa en 5.3; siguiendo esa lógica de aminorar la seguridad de los territorios más alejados, vemos, como la valoración sobre el área metropolitana, es de 4.8.

Así, en términos de percepción de seguridad, el barrio es preferido a la ciudad. Esta identificación de espacio que ofrece seguridad es independiente de su realidad socio urbanística porque, independientemente de ésta, se conocen y reconocen los espacios y la gente. Es el espacio en el que es posible establecer relaciones de comunidad; y este nivel de relación y conocimiento es un factor clave de seguridad: el barrio siempre es y se siente más seguro que la ciudad; tanto es así que en la dicotomía seguridad barrio – seguridad ciudad, se entiende la dimensión ciudad, como el resto de la ciudad, en la que nuestro barrio queda excluido.

Otro de los aspectos a señalar, por el impacto sobre esta percepción sobre el espacio de seguridad: el barrio, es el proceso hacia ciudades culturalmente diversas. En este sentido el tránsito de las ciudades como escenarios con una cierta cultura “homogénea”, hacia espacios de multiculturalidad es un hecho incontrovertible. La diversidad de procedencia geográfica y cultural de la población actual en nuestras ciudades, puede generar, en determinadas condiciones, miedos que conducirían a procesos de segregación social, cultural y territorial, en lo que Bauman<sup>103</sup> define como mixofobia, miedo a la

---

<sup>103</sup> BAUMAN, Z. *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros*. Barcelona: Editorial Arcadia, 2006.

convivencia, al intercambio y al diálogo social y, en el extremo, a la necesidad de construir espacios de iguales y para iguales, los barrios cerrados, *las gated communities*.

Nos encontramos pues, ante una realidad urbana marcada por un nuevo contexto, tanto a nivel mundial, como en los cambios en las estructuras sociales de las ciudades; aumento de la inmigración, nuevos usos sociales en el espacio público, diversificación de los modelos familiares, aumento de la esperanza de vida, cambios en el ciclo económico y dificultades en el acceso al mercado de trabajo, entre otros. En este sentido y como se concluyó en la conferencia estratégica del Forum Español de prevención y seguridad urbana, mencionada anteriormente, en la definición de una política de seguridad urbana, la cohesión social sigue siendo la auténtica prioridad.

Y es en la construcción de la cohesión social que todo el edificio conceptual y de gestión alrededor de la prevención del conflicto y la inseguridad, y por lo tanto de la política de seguridad urbana, debe apoyarse en la apropiación social de esas políticas. Es en este sentido que las autoridades de proximidad: los municipios deben asumir también la tensión de superar la dimensión estrictamente administrativa de la ciudad, la ciudad real va más allá de esos límites, y es en las conurbaciones metropolitanas donde se hace más evidente la necesidad de definir espacios, tiempos y trabajo en red, pues es en base a esa ciudad real, que los poderes públicos han de liderar y encontrar aquellas respuestas que den soluciones a las necesidades de seguridad y prevención del conflicto planteadas por la ciudadanía.

Hoy las ciudades, aún siendo más seguras, y objetivamente deben serlo si vemos las estadísticas oficiales en las que se da cuenta de una relativa mejoría en la evolución de la actividad de las infracciones penales leves y cotidianas –no así aquellas que son ejercidas por organizaciones criminales altamente especializadas–; esta reducción de la actividad del delito, no se asocia a una mejor percepción de seguridad, podríamos llegar a concluir que la (in)seguridad urbana y las políticas que deben gestionarla no pueden resolverse sólo con más efectivos del sistema penal. De hecho existen múltiples ejemplos que, aún con un aumento de las dotaciones policiales y de la administración de justicia, ni la seguridad, ni el sentimiento de seguridad mejoran, y en algunos casos incluso disminuyen.

Así pues, una política de seguridad urbana debe contemplar el aporte de múltiples operadores, la mayoría incluso externos a los que habitualmente identificamos como propios de la respuesta de seguridad, ¿quién mejor que los operadores clásicos del sistema penal: policías, jueces o fiscales para conocer las limitaciones de su intervención?; sabemos de la relevancia de la intervención de los agentes educativos, sociales, o de los planificadores urbanos; conocemos el impacto de sus políticas exitosas en la reducción de las tensiones sociales y urbanas, y, en consecuencia, debemos reivindicar una aproximación que contemple la multiplicidad de miradas, es decir el reconocimiento de la existencia y de la oportunidad que ofrece la observación y la intervención por parte de di-

ferentes sensibilidades y diferentes capacidades. No hablamos en este caso de transversalidad, necesaria por otra parte, lo hacemos de una aproximación multifactorial, poliédrica.

Porque la ciudad y las realidades urbanas, son poliédricas, y es en base a esta característica que los operadores deben leer e intervenir en aquellas dimensiones o caras del poliedro que les resulten más relevantes, y hacerlo según sus capacidades. Es pues, desde la toma de conciencia de la multidimensionalidad de la ciudad, así como de la aceptación de la existencia de múltiples miradas que cada uno podrá integrar las dimensiones que, en cada momento, le resulten prioritarias (Serra, 2004)<sup>104</sup>.

Así pues visión múltiple y aproximaciones múltiples en las que la iniciativa privada juega y ha de jugar un rol importante, de hecho una de nuestras últimas aproximaciones trata de eso, hoy sabemos que en Barcelona los actores de la iniciativa social realizan un aporte a la gestión del conflicto y las políticas de convivencia imprescindible, de hecho hemos podido dimensionarlo en aproximadamente un 50%, esto es, la mitad de las acciones e intervenciones que se realizan en la ciudad tienen titularidad privada.

## 2. Aproximaciones recientes en Barcelona de gobernanza en seguridad: las “bandas latinas” y el Mapa de actores en prevención y convivencia

Hoy la seguridad es una cuestión vinculada al uso sobre un espacio público urbano, sometido a fuertes presiones: las nuevas situaciones urbanas, los procesos migratorios y los nuevos usos de los espacios generan sentimientos de pérdida y competencia sobre el uso social de los espacios. De hecho las nuevas demandas que reciben hoy las administraciones locales se concentran en la trilogía: espacio público, jóvenes e inmigración.

### 2.1 Las bandas latinas

Quizá el paradigma de esas nuevas demandas se encuentra, en el caso español, en el fenómeno de las bandas latinas, emergido, en el caso de Barcelona, a finales de 2002. En este sentido y tributaria de la aproximación que el gobierno de la ciudad realiza ante los fenómenos de inseguridad, se ha desarrollado una intervención asentada en cinco líneas: conocimiento de la realidad, anticipación y prevención, soluciones sociales a problemas sociales, diálogo y Estado de Derecho, todo ello acompañado por operadores tanto públicos como de la iniciativa social.

.....  
<sup>104</sup> SERRA, A. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, 2-5 Nov. 2004

## 2.2 Población latinoamericana en Barcelona

La llegada de los primeros colectivos de inmigrantes latinoamericanos a Barcelona, se producen en la segunda mitad de la década de los ochenta, no obstante no es hasta el año 2000 que su presencia se hace significativa; así mientras en 1996 los ciudadanos latinoamericanos censados en la ciudad no superaban los 10.000, cinco años después, en 2001, eran cerca de 35.000, y a finales de 2007 el censo nos refiere la residencia en Barcelona de 117.221 latinoamericanos.

**Cuadro 1**  
Población extranjera en Barcelona

	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	29.354	74.019	113.809	163.046	202.489	230.942	260.058	250.789
% s/población	1,9	4,9	7,6	10,7	12,8	14,2	15,9	15,6
Europa	9.407	16.286	22.924	33.111	44.483	52.835	63.195	71.662
Asia	5.576	12.175	17.934	26.412	30.954	36.810	42.507	39.552
África	4.044	10.044	13.893	17.002	19.321	20.818	22.336	19.080
América	10.213	35.378	58.944	86.364	107.517	120.197	131.694	120.232
Centroamérica	2.113	6.985	9.003	11.978	15.168	17.447	19.462	17.253
Sudamérica	7.276	27.223	48.528	72.456	89.718	99.482	108.486	99.968
Oceanía	76	99	114	157	214	282	326	263

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Institut Municipal d'Estadística

## Cuadro 2

Perfil de los colectivos no comunitarios más numerosos en Barcelona

	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ecuador	202	8.204	17.975	26.891	32.946	31.828	31.423	25.351
Bolivia	110	583	1.116	2.455	4.810	8.314	11.495	16.352
Perú	2.094	6.879	8.646	10.964	13.163	15.037	16.115	14.439
Marruecos	3.196	7.165	9.751	11.985	13.594	14.508	15.522	13.348
Pakistán	614	3.405	6.112	9.944	10.198	11.997	14.251	13.093
Colombia	703	4.708	9.616	12.429	13.307	13.935	14.616	12.436
China	804	2.460	3.303	5.272	7.195	9.524	11.632	11.095
Argentina	1.871	2.504	4.547	9.516	11.437	12.439	13.265	10.074
Brasil	492	1.368	1.880	2.641	3.557	4.688	6.313	6.985
Rep. Dominicana	1.066	4.136	5.031	5.947	6.777	7.218	7.697	6.556
Filipinas	1.854	3.176	3.859	4.903	5.871	6.470	6.660	6.188

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Institut Municipal d'Estadística

Así pues hablamos de una presencia importante –el colectivo latinoamericano representa el 46,8% de los extranjeros que residen en Barcelona– en la vida urbana y en el uso social de sus equipamientos y espacios públicos. De hecho el “descubrimiento” del fenómeno de las bandas latinas en Barcelona y otras ciudades españolas se produce por su presencia en los centros educativos y en los espacios públicos, en este sentido a principios del año 2008, la población de 0 a 24 años latinoamericana en Barcelona es de cerca de 33.000, lo que representa cerca del 10% del segmento poblacional.

### 2.3 El “descubrimiento” de la presencia de bandas latinas en Barcelona

A finales del año 2002, la dirección de un centro de educación secundaria solicitaba la intervención de la Guardia Urbana de Barcelona ante algunos episodios de violencia en el propio centro y en sus alrededores protagonizados por jóvenes mayoritariamente de procedencia latinoamericana. La presencia de marcas en las paredes del centro, en lo que parecía un escenario en el que diversos grupos usaban el es-

pacio de las paredes donde expresar sus adhesiones o amenazas, nos situaba en una hipotética dialéctica de enfrentamiento entre grupos. También de los primeros contactos, con los docentes y con familias de menores latinoamericanos – algunos de ellos manifestaban recibir amenazas para impedir el abandono de los grupos – parecía desprenderse la existencia de grupos fuertemente organizados con algunas prácticas que como mínimo podían calificarse de problemáticas, pues hasta el momento no había evidencia alguna de ilícitos penales.

El desconocimiento del fenómeno impulsó a la mayoría de actores que interveníamos en el tema a bucear en la “Red”. De hecho se fue construyendo un imaginario colectivo sobre las bandas latinas en base a lo que residía en Internet, y en una espiral de transposición informativa entre servicios policiales y medios de comunicación y entre estos y los servicios policiales se terminó por construir, una mirada alarmista y escandalosa que reproduce o contribuye a crear estereotipos y lugares comunes al servicio de unas “verdades oficiales” que sancionan y estigmatizan sin cuestionar otros factores (Cerbino, 2004)<sup>105</sup>. Dicha mirada nos presentaba a grupos altamente criminalizados y con unos comportamientos gregarios que respondían a instrucciones del otro lado del Atlántico.

No obstante la realidad de lo que acaecía en las calles de Barcelona, en los centros educativos o en los espacios públicos a finales de 2002 parecía estar bastante alejada, en caso que tuviera los mismos orígenes, de lo que se explicaba en Internet sobre estos grupos. En los documentos, informes oficiales, noticias de prensa, conclusiones de jornadas y seminarios, firmados mayoritariamente por autoridades norteamericanas y centroamericanas a los que tuvimos acceso, aparecía en un totum revolutum información sobre las maras centroamericanas, los sicariatos de Cali o Medellín, noticias sobre Latin Kings, Ñetas, Vatos Locos, u otros grupos o nombres.

Así pues, siguiendo la estela de uno de los principios en los que se construyó la aproximación de Barcelona a la política de seguridad, esto es para poder definir intervenciones ajustadas a nuevas demandas, debíamos ser capaces, si era posible, de conocer el fenómeno y también, en la medida que pudiéramos, de responder algunas de las preguntas que nos hacíamos, y que eran producto de nuestro tránsito por una información “universal” y por lo tanto descontextualizada, esto es: ¿los jóvenes que dejaban sus marcas en las paredes de la ciudad, y que se enfrentaban en los patios de los centros educativos, eran criminales, tal como se afirmaba en la “red”?; ¿algunas informaciones sobre la internacionalización del crimen por medio de estos jóvenes, y, que algunos medios establecían, eran verosímiles?; si era así teníamos en ciernes un grave problema de seguridad y de criminalidad organizada.

.....  
<sup>105</sup> CERBINO, M. *Pandillas juveniles. Cultura y conflicto de la calle*. Quito: Editorial El Conejo, 2004.

Acercarse a fenómenos emergentes en los que los principales actores son jóvenes procedentes de una inmigración reciente fruto del reagrupamiento, y en los que estos jóvenes a menudo tienen un primer contacto con la sociedad de acogida en el ámbito escolar en la que entran en contacto con un sinfín de matices culturales –hay centros educativos con más de 30 nacionalidades– nos aconsejaron desarrollar una investigación social por medio de la aproximación etnográfica, así pues queríamos un equipo que hiciera un análisis, digamos que de grano fino, sobre los jóvenes latinos. En efecto si bien “las bandas” fueron la espoleta que hizo saltar la alarma, lo cierto es que veíamos cómo el imaginario empezaba a afectar al resto del colectivo de jóvenes de procedencia latinoamericana, y en consecuencia era un paso previo el conocer la realidad general, para después llegar a comprender los fenómenos más concretos.

El conocimiento de la realidad desarrollado en base a la investigación realizada<sup>106</sup> y también a la perfección y depuración de informaciones del sistema de control y penal, así como de los sistemas sociales y educativo nos indicaban que estábamos ante fenómenos que tenían más que ver con carencias sociales y de dificultades para interpretar, por parte de los jóvenes implicados, la nueva realidad urbana y social en la que se encontraban, en este sentido si bien en su interior podían coexistir individuos con comportamientos ilícitos, lo cierto era que debíamos explorar la posibilidad de establecer intervenciones de recuperación social del conflicto y de sus actores.

### 3. Prevención y alternativas sociales

Cualquier intervención preventiva que persiga la recuperación social del conflicto, y no sólo la simple desaparición momentánea de sus consecuencias, debe contemplar junto a la intervención social, el aporte de alternativas, la movilización de la comunidad y, en el caso que nos ocupa, la oportunidad del cambio en las organizaciones.

El trabajo transversal de las diferentes agencias y operadores públicos, junto al compromiso de diversas organizaciones cívicas, de inmigrantes y de derechos humanos nos permitió abordar un proceso, bajo la hipótesis de transformación de una realidad potencialmente con un alto riesgo de fractura social.

Así cuando tuvimos conocimiento de la reunión que habían celebrado miembros de un determinado grupo en un local municipal, tuvimos la convicción que debíamos explorar las posibilidades de desarrollar y aplicar medidas que permitieran una interlocución con el grupo. En este sentido el propio hecho de utilizar un equipamiento público podía indicar algún cambio en su funcionamiento, hasta entonces hermético.

.....  
<sup>106</sup> FEIXA, C. dir. *Jóvenes latinos en Barcelona. Espacio público y cultura urbana*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona y Anthropos Editorial, 2006.

En todo caso hay que señalar que los imaginarios contruidos inciden de forma poderosa también en los servicios y operadores públicos definiendo, en el caso que nos ocupa, una respuesta inicial de negación de la realidad y de negación también que grupos identificados básicamente por los medios como peligrosos, usaran equipamientos públicos, posición que debió resolverse con un debate en el interior de la administración municipal.

Así el primer contacto en sede institucional debía verificar si el hecho de usar un equipamiento público, implicaba una voluntad de proceso de cambio por parte de ese colectivo, y, en la medida que fuera coherente con cambios en el funcionamiento interno y con un ajuste de los valores del grupo a los aceptados y reivindicados por la sociedad de Barcelona y ajustados a nuestro ordenamiento jurídico y legal, ayudar a que ese proceso fuera permanente e irreversible.

Esas conversaciones permitieron manifestar la posición de la administración municipal y también conocer los intereses de los grupos. Estamos convencidos que el cierto “reconocimiento”, en sede institucional, que realizamos sobre los grupos y sus líderes fue fundamental en el proceso, pues generó un “espacio subjetivo de seguridad” que permitió asentar tanto algunos compromisos personales de los líderes con el proceso de transformación, cómo en las organizaciones y así iniciar un cierto debate interno sobre lo que representaba para éstas ese proceso de adaptación a una realidad social, política y cultural en la que habían decidido, ellos o sus padres, asentarse, esto es, Barcelona, Catalunya y España.

#### 4. La movilización de la comunidad

A estos contactos iniciales siguió un acompañamiento, desarrollado por el Institut de Drets Humans de Catalunya, que abría la posibilidad de constitución de una entidad jurídica con lo que ello conllevaba de promoción de la reflexión en el interior de los grupos, de revisión de sus propios miedos y, también de sus incomprensiones sobre la realidad social, política y jurídica catalana y española. Durante meses el trasiego de información, debate y asesoramiento permitió la constitución de dos entidades jurídicas: la Organización cultural de Reyes y Reinas Latinos en Catalunya<sup>107</sup>, y la Asociación sociocultural, deportiva y musical de Ñetas<sup>108</sup>.

En paralelo al proceso de constitución de esas dos asociaciones, otras entidades cívicas y asociativas de la ciudad definían sus compromisos. Así, la Federación de Entidades Latinas inició un proyecto que bajo la denominación “Talleres de comunicación

.....  
<sup>107</sup> Inscrita en el Registro de entidades jurídicas de Catalunya el 30 de julio de 2006.

<sup>108</sup> Inscrita en el Registro de entidades jurídicas de Catalunya el 15 de marzo de 2007.

para jóvenes” desarrolló intervenciones en el campo de fomentar la creatividad para la resolución de problemáticas que los afectaban a ellos y a su entorno familiar y comunitario, u otros proyectos como el de sexualidad responsable, en colaboración con la agencia de salud pública de Barcelona, o la participación en el proyecto, con un formato de Misión fotográfica, “2007 Imágenes metropolitanas de la nueva Barcelona”, convocado por el Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona (MACBA) en el que el fotógrafo francés, Jean-Louis Schoellkopf, ha realizado su itinerario fotográfico siguiendo a un colectivo de jóvenes pertenecientes a la Asociación de Reyes y Reinas Latinos de Catalunya en su relación con el medio urbano. Otras entidades como Nou Barris Acull (Nueve barrios acoge), con un largo recorrido de compromiso social con la nueva ciudadanía, ha generado actividades con los grupos, quizá el más participado por los jóvenes, el concierto “Unidos por el flow”, en el que por primera vez participaron juntos grupos e intérpretes de los Latin Kings y los Ñetas. Asimismo señalar como entidades del ámbito juvenil se comprometieron en el proceso de normalidad de los grupos, el Consell de la Juventut de Barcelona, acogiendo en su sede las primeras actividades de los grupos, los jóvenes de los Casals de Les Roquetes y Prosperitat, superando la distancia cultural e ideológica, asumieron el reto de implicarse en el compromiso de la aceptación de la diferencia incorporando su apoyo a la construcción de ciudadanía, estableciendo relaciones entre iguales, explicitando así la coincidencia de intereses y expectativas de la juventud, sea de donde sea, venga de donde venga.

Como resulta evidente, por lo expuesto, la respuesta al reto que teníamos planteado no habría prosperado sin el compromiso de la comunidad. En cuanto a los servicios públicos el proceso y la experiencia desarrollada en Barcelona nos ha servido para experimentar y aprender que, incluso con la existencia de una fuerte presión mediática, es posible definir respuestas que la superen, llegando a modificarla. Hemos aprendido a coordinar nuestro trabajo sumando conocimiento y rentabilizando esfuerzos, asumiendo la existencia de miradas diversas, lo reivindicamos como imprescindible para obtener un buen diagnóstico e intervenciones públicas que sean la garantía para desarrollar políticas socialmente transformadoras.

En el marco de las definiciones de gobernanza, se plantean las limitaciones de una aproximación sólo en términos técnicos, por el contrario se propone la gobernanza, no simplemente como una dimensión más del gobierno, sino como un nuevo arte de gobernar o modelo de gobernación que tiene en la dimensión relacional, es decir en la colaboración interinstitucional y público-privada y en la implicación ciudadana, el principal eje estructurante de la acción del gobierno (Pascual)<sup>109</sup>.

<sup>109</sup> PASCUAL, J.M. *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática. Los planes estratégicos de segunda generación*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2007.

Sin que esas fueran las premisas iniciales de nuestra intervención, si que una vez visto lo que llevamos de proceso y realizada una primera reflexión alrededor de la dimensión política de nuestra intervención podemos constatar que efectivamente lo que hicimos fue ir construyendo un trabajo en red, o quizá siguiendo la estela de las propuestas de Pascual y con absoluta conciencia de nuestras limitaciones, una cierta aproximación a eso que él califica como la gestión de las relaciones. Evidentemente algunos de estos flujos de relación podían estar más o menos dibujados, otros los establecían y gestionaban, incluso las tensiones, las organizaciones comunitarias sobre la base de sus habilidades y capacidad de incidir en el territorio, también hubieron algunas de ellas que pusieron difícil el proceso y la intervención.

Como conclusión, creemos poder afirmar que la aproximación que se ha realizado en Barcelona, a diferencia de otras centradas casi en exclusiva en el sistema de control, se ha revelado como eficaz y eficiente; ha generado nuevas oportunidades a fenómenos que podían tener una alta carga de fractura social. En este sentido abrir espacios sociales y políticos para los jóvenes integrados en las “bandas latinas” es una alternativa a su adscripción que les puede permitir, en un marco de aceptación de deberes y derechos y de la legalidad, formar parte del capital social de la ciudad.

Asimismo la ciudad y el sector público estamos en mejores condiciones para responder, en un marco de recuperación social del conflicto o incluso de respuesta del sistema de control, a nuevos retos, hemos reaprendido a leer los fenómenos sociales emergentes, incluso aquellos que son “marcados” como peligrosos, desde una posición de reconocimiento de nuestras propias limitaciones de conocimiento, de la relatividad de las políticas homogeneizadoras y de la necesidad de contar con la comunidad en la respuesta a los retos de la ciudad.

## 5. El Mapa de actores clave en prevención y convivencia

La tesis principal de este proyecto se sitúa en la toma en consideración, tal como hemos manifestado con anterioridad, de la multiplicidad de operadores, públicos y privados que intervienen en la ciudad en el ámbito de la prevención del conflicto y la convivencia, así como de la necesidad de tener en cuenta esa multiplicidad de miradas como elemento de construcción de política pública de seguridad urbana y civismo.

De hecho partimos de entender la ciudad como una red de operadores, en este sentido nos reconocemos en los planteamientos de Putnam cuando se refiere, al hablar del capital social, en el sentido de como la capacidad de organización y acción de la comunidad permite establecer un conjunto de excelencia formado por la confianza social, las normas y las redes para resolver problemas comunes.

Así nuestro proyecto se planteó conocer, reconocer y socializar las acciones e intervenciones que se desarrollaban en Barcelona desde una perspectiva de prevención del conflicto y de civismo, así como quienes eran los actores, independientemente de quien fuera el titular de la acción. Para ello tuvimos que realizar un trabajo previo: definir qué entendíamos como prevención del conflicto, es decir se trataba de explicitar claramente nuestro ámbito, tanto de investigación como de intervención.

Así, en términos de definición conceptual, definimos la prevención como: las acciones e intervenciones de anticipación que pretenden de forma específica reducir o canalizar positivamente las situaciones de conflictividad social (explícitas o latentes) que están en el origen de las agresiones entre las personas y sus bienes públicos y privados y que generen inseguridad ciudadana y reacción social segregadora.

Dentro de los objetivos perseguidos por este proyecto estaba el disponer de una base de datos que integrase todas las acciones e intervenciones de prevención y civismo realizadas en la ciudad y que nos permitiera identificar entidades o servicios públicos y privados que tuvieran en funcionamiento programas, servicios, líneas de trabajo o investigaciones aplicadas en el campo de la prevención y civismo.

## 6. Metodología del proceso

El proceso seguido, para obtener los datos, requirió de una serie de consensos con otros profesionales, especialmente los de servicios sociales. En este sentido se definió previamente el universo inicial de investigación: esto es, más de 800 servicios y entidades susceptibles, por el tipo general de actividad, podían desarrollar acciones e intervenciones en los parámetros de la definición conceptual de prevención establecida.

Conjuntamente con los referentes territoriales de prevención y de servicios sociales, una segunda lectura de dichos listados nos llevó a definir como válidos a 483 servicios y entidades. Este fue nuestro universo del trabajo de campo, que consistió en una entrevista estructurada por medio de una ficha de recogida de datos en la que se recogía información sobre:

- La acción o intervención concreta,
- Cuál era el colectivo diana al que iba dirigido, y en qué territorio se desarrollaba,
- Si la titularidad era pública o privada y también si la financiación provenía de recursos públicos y en qué porcentaje,
- También queríamos conocer la disposición, especialmente de las entidades privadas, de participar en el desarrollo de prestaciones en beneficio de la comunidad como alternativa a la sanción.

## 6.1 Los primeros resultados

Hay que decir que a lo largo del trabajo de campo pudimos comprobar como de entre las acciones e intervenciones emergían una serie de recursos e instrumentos de coordinación y colaboración que los servicios y entidades habían ido construyendo a lo largo del proceso de implementación. En este sentido, si bien en un principio tuvimos la intención de despreciarlos, nos dimos cuenta que efectivamente estas herramientas, algunas de ellas construidas ad-hoc formaban parte de la propia dinámica del trabajo en red, los reconocimos y quedaron integrados en los primeros resultados del Mapa de actores en prevención y civismo.

Así pues en referencia a los datos recogidos, hemos de distinguir entre:

- Las acciones de prevención propiamente dichas: aquellas acciones realizadas por entidades tanto públicas como privadas que encajan en la definición del proyecto en su planteamiento inicial.
- Instrumentos de coordinación y colaboración entre agentes del territorio: son estructuras de colaboración (más o menos estables y/o institucionalizadas) que al margen de desarrollar acciones o no hacerlo, pueden resultar útiles de cara a realizar intervenciones integrales en alguno de los ámbitos en los que participan. En todo caso aclarar que se tomó en consideración, como referencia, la entidad o servicio que lidera el proceso, en segundo lugar remarcar que se han recogido algunos tipos que no serían propiamente instrumentos de coordinación, pero que tiene un claro impacto en la prevención, como la cesión de espacios públicos.
- Entidades dispuestas a colaborar en el desarrollo de prestaciones y/o medidas educativas en beneficio de la comunidad.

Universo inicial	869	
Entidades contactadas	483	55,58% del universo inicial
Entidades y servicios válidos	196	40,16% de la entidades contactadas
Acciones	367	
Instrumentos de coordinación entre agentes del territorio	177	
Entidades privadas que quieren participar en PBC	129	

## 7. Trabajo en red, algunas propuestas

Hasta ahora hemos elaborado, el primer mapa de actores de prevención de la ciudad de Barcelona. El mapa, a partir de una definición concreta de prevención de la inseguridad, ha identificado las acciones que se desarrollan en la ciudad, distrito por distrito, tanto aquellas financiadas con recursos públicos como con fondos procedentes del sector privado no lucrativo.

Por primera vez se dispone de una información contrastada (obtenida por medio de entrevistas personalizadas y en colaboración y de forma consensuada con los distritos) de todo lo que está haciendo en cada uno de los distritos y en la ciudad en materia de prevención. Ahora sabemos que son más de 300 las acciones que de una manera regular se desarrollan en la ciudad, también sabemos que de estas la mitad son de titularidad pública, este hecho pone de manifiesto la importancia del papel de la iniciativa social en materia de prevención, rol que sin duda es necesario fortalecer y darle un carácter sinérgico coordinando con las acciones del sector público.

Resultaría chocante que toda esta energía política y de capital social no tuviera otra finalidad que la aproximación académica, en este sentido la articulación de esas sinergias es uno de los retos que tenemos de cara al futuro. En este sentido deberemos pergeñar espacios en los que el trabajo de los operadores públicos y privados permita:

- a) Compartir aproximaciones y diagnósticos sobre la realidad del conflicto y de la prevención y el civismo en la ciudad.
- b) Reconocer, valorar y utilizar la diversidad de conocimientos y habilidades del sector voluntario, no lucrativo y comunitario en los ámbitos de prevención y civismo.
- c) Asegurar la complementariedad y sinergia de acción en materia de prevención y civismo, y en la medida de lo posible, desarrollar de forma compartida proyectos o prioridades.
- d) Implicar los actores de la ciudad, públicos y privados, en una política activa de anticipación.

En definitiva capacitar a la ciudad en la gestión de los asuntos públicos, teniendo en cuenta que tan relevante es el trabajo en red de los diferentes operadores, como el liderazgo del Ayuntamiento en su gobierno.

## ▣ **Las ciudades abiertas: Los flujos de personas, la diversidad social y el liderazgo del gobierno local**

**Óscar Alberto Molina García**

Secretario de Planeación Distrital de la Alcaldía de Bogotá

Primero que todo, agradezco a AERYC esta invitación a participar en su sexta conferencia, y en particular la de compartir con los otros invitados del grupo de trabajo N° 6.

Debo reconocer que hacer este ejercicio a la luz de las conclusiones presentadas como insumo para la discusión por parte de los organizadores, permite centrar esta discusión sobre las ciudades abiertas.

Obviamente, cómo debe ser una ciudad abierta en el siglo XXI, resulta retador para aquellos quienes vivimos la experiencia latinoamericana, y aunque no marginados de los efectos de la seguridad planetaria, o los impactos actuales de las migraciones internacionales en Europa y Norteamérica, y en otra medida de Asia y África, nuestras realidades no escapan al pensamiento reflexivo: la armonización entre el mantenimiento de los derechos sociales fundamentales y en el marco de ciudades globales, la competitividad requerida para generar crecimiento económico y generación de riqueza, condiciones todas estas necesarias para garantizar cohesión social, y calidad de vida.

Seguir la guía que nos han facilitado para este conversatorio implica una posición desde la perspectiva colombiana, y específicamente de Bogotá, sobre cuales conclusiones considero más importantes.

Reconociendo la gran relevancia de cada una de las conclusiones propuestas, planteo como notable aquella que propone que “Para responder a los retos que requieren las ciudades abiertas e inclusivas, los gobiernos locales deben ejercer con base a su proximidad un liderazgo anticipador”.

Este liderazgo se refiere a la gobernabilidad que a través de políticas públicas y acciones de gobierno, promueven la competitividad de la ciudad, incentivan la inversión productiva, un entorno ambiental favorable, capital humano innovador y con capacidad de apropiación, uso y difusión del conocimiento, garantizando al mismo tiempo la inversión social que permita la inclusión social y el acceso a derechos sociales fundamentales.

Bogotá por ejemplo ha cambiado la tendencia seguida durante décadas y desde hace 5 años dedica más del 60% en inversión social, disminuyendo la pobreza de 38% al 26%. Ahora bien, mantener este modelo exige un mayor esfuerzo para hacerla competitiva, atractiva a la inversión, a través de grandes inversiones en infraestructura productiva: metro, tren de cercanías, malla vial, modernización en su movilidad, en la

logística aeroportuaria, en la descontaminación del río Bogotá, en la generación de espacio público de calidad, en la implantación de equipamientos urbanos, pero también de reglas de juego estables, y de incentivos económicos, todo ello para generar una ciudad dinámica que articula intereses y la hace amable para sus ciudadanos y visitantes, y con mayor calidad de vida.

Es de anotar que el liderazgo local tiene incidencia en los otros siete factores, que han sido identificados por la Red de Ciudades Abiertas, como de directa influencia en el nivel de apertura de las ciudades, en la medida que al ejercer la gobernabilidad que le es propia, tiene la opción de definir e implementar políticas y acciones que inciden en:

1. Factores económicos
2. Factores normativos
3. Factores culturales
4. Factores ambientales
5. Factores de conectividad y accesibilidad
6. Factores de internacionalización
7. Factores de riesgo.

Bogotá ha crecido en los últimos cincuenta años 10 veces en términos poblacionales, varias de sus localidades al interior representan individualmente el equivalente a Barcelona (sin contar con su área metropolitana), o Washington, o muchas ciudades del norte de Europa.

El centro de Bogotá cuenta con 250.000 residentes y circulan allí diariamente más de 1.200.000 personas<sup>110</sup> en calidad de negocios, estudios, trabajo, ocio, etc. Con relación a Bogotá Región –como lo puede ser Barcelona con Cataluña– la intensidad de sus relaciones con los municipios vecinos es de gran intensidad, como mostraré más adelante. Bogotá resulta ciudad dormitorio para muchos de sus municipios de borde, el 55% de su población trabaja en Bogotá.

Con esta referencia, que permite dimensionar realidades de algunas ciudades de A.L. como en nuestro caso, se plantea como el **liderazgo anticipador** implica una gobernanza urbana capaz de generar redes de coordinación y cooperación público–privadas

<sup>110</sup> El derecho a la ciudad. Empresa de Renovación Urbana, Bogotá. 2008.

que involucren distintos actores locales, regionales, nacionales, organizaciones distintas de la sociedad civil, gremial y de organismos internacionales, entre otros, para adelantar iniciativas conjuntas de gran impacto y de amplia corresponsabilidad.

Concluyo este punto del **liderazgo anticipador** anotando como éste incide en los otros factores –enunciados en las conclusiones sobre el nivel de apertura de las ciudades–: “factores económicos, normativos, culturales, ambientales, de conectividad y accesibilidad, internacionalización y de riesgo”<sup>111</sup>; y en aquellos relacionados con el manejo de la conflictividad urbana, la reducción de la segregación social y espacial. Con voluntad política también se reducen las carencias de las poblaciones marginadas y se facilita el ejercicio ciudadano y la defensa de los derechos humanos, elementos éstos enunciados en las otras conclusiones del Grupo.

Ahora bien, para avanzar en la guía sobre con cuáles conclusiones no estaría de acuerdo o modificaría, propongo complementar los contenidos de algunos de los ocho factores considerados clave sobre el nivel de incidencia en la apertura de las ciudades e incluir una central.

A incorporar:

- a) El urbanismo de las ciudades, las políticas de transformaciones urbanas, de ordenamiento del territorio y planificación del suelo que impacten en la competitividad de la ciudad, en la calidad de vida, en la protección y oferta de servicios ambientales, en generación de espacio público y en la distribución equitativa y racional de las actividades residenciales, económicas, productivas e institucionales.

A complementar:

- b) En los factores económicos: sería válido anotar que el clima de negocios, o la legislación tributaria que les debe ser aplicada a los extranjeros es determinante como incentivo para fortalecer una ciudad abierta.
- c) En los factores normativos: es relevante la seguridad jurídica, que afecta notoriamente los costos de transacción, por ejemplo en las actividades comerciales. Otro punto a resaltar es el de los requisitos de entrada a los países y sus efectos en las ciudades abiertas. Algunas legislaciones se convierten en obstáculos significativos; en el caso de Colombia se requiere visa a España y a todos los países de Europa, aun en condición de turista, y vale anotar los altos costos, tiempo y trámites que se requieren.

---

<sup>111</sup> Conclusiones 49 a 52 del Grupo 6 AERYC.

- d) En los factores de internacionalización: los programas de turismo que generen confianza y satisfacción, son determinantes; así como otros temas relacionados con los tratados y convenios internacionales de cooperación de la ciudad con otras ciudades del mundo, a través de los cuales acredite experiencia. Añadiría ámbitos como el intercambio de servicios, y atención de extranjeros en tránsito.
- e) En los factores de conectividad y accesibilidad: se debe explicitar el rol de la ciencia, la tecnología y la información como aspectos estructurantes de una ciudad abierta. Este punto es de tal magnitud que cambia radicalmente los estilos y calidad de vida. En Bogotá, desde hace 5 años, contamos con una red de centros de atención Cade y Supercades por toda la ciudad, que facilita toda suerte de servicios al ciudadano. Las consultas en línea –tributarias, de servicios, etc.,– relacionadas con las entidades públicas distritales ascienden a 10.000 consultas diarias por internet, y atención de más de 4.949.500 llamadas a la línea 195 del Centro de Atención<sup>112</sup>.

Se nos pregunta sobre un tema que se evidencie que esté ausente en las conclusiones presentadas. En este sentido anotaría que para ciudades de países en vía de desarrollo, como en A.L, se debe hacer un gran esfuerzo por consolidar la calidad de vida de las ciudades al interior de un mismo país, disminuir las brechas interregionales e intraurbanas, para transitar a ciudades abiertas, preparadas para insertarse en un mundo cada vez más global, y que posibiliten una mayor cohesión social.

Según informes del Banco Mundial, América Latina es una de las regiones más desiguales en términos de la distribución del ingreso dado que aproximadamente un tercio de la población vive en situación de pobreza o extrema pobreza, y esta circunstancia es un gran obstáculo para lograr una verdadera cohesión social en la región. El problema de la pobreza se considera como un problema interno en cada país y no es propiamente un punto en las agendas de convenios de integración y cooperación regionales.

De otra parte, considero, como lo anotaba al principio de esta breve exposición que tal vez se debería abordar el aspecto político como una conclusión específica a ser considerada en el marco de una ciudad abierta. En ese sentido, el sistema político, las libertades ciudadanas, la preeminencia de la ley, la ética pública, y en general el fortalecimiento de la democracia con valores propios de una sociedad moderna, que lleve a ciudades abiertas, parte de la base de la calidad de la democracia y del respeto y acatamiento del ordenamiento, y la corresponsabilidad social para avanzar en un progreso incluyente.

<sup>112</sup> Programa de Fortalecimiento Institucional del Distrito Capital. Crédito BID 2007.

“Aportar una buena o mala práctica que haga referencia a las conclusiones”, me lleva a plantear la experiencia de Bogotá. El proceso de dinámica urbana refleja un proceso de metropolización y al mismo tiempo eje de flujos intensos de población interregional, pero también de flujos comerciales y de servicios que le implican una tensión constante por construir tejido social y por otro por abordar los problemas propios de la modernidad.

La propuesta se centra en Bogotá frente a un proceso de metropolización y al mismo tiempo eje de flujos intensos de población interregional, pero también de flujos comerciales y de servicios que le implican una construcción de tejido social abordando y armonizando los problemas propios de la modernidad.

Hoy, la Capital está conformada por poblaciones provenientes de diversas regiones y que explican una cultura donde se expresan las costumbres y los imaginarios de diferentes procedencias, ganando la condición de la diversidad.

Bogotá es en la actualidad una ciudad ampliamente receptora y abierta a la llegada de grandes flujos de poblaciones que la han convertido en ciudad diversa, multicultural, heterogénea, étnica, se presenta como una buena práctica, en un proceso de avance hacia el modelo de Ciudad Abierta, el impulso que los recientes Gobiernos Locales le han dado al enfoque de los derechos humanos, orientado a avanzar en el reconocimiento, restablecimiento y garantía de los derechos individuales y colectivos de las personas que residen en su territorio, con la certeza que su ejercicio permite el acceso a las oportunidades y por esa vía, a la ampliación de las libertades para la totalidad de la población y especialmente para grupos que históricamente venían siendo discriminados y por tanto vulnerados sus derechos.

En las primeras décadas del siglo XX, Bogotá contaba con cerca de 650.000 habitantes. Las migraciones económicas y de origen político impulsaron el crecimiento demográfico continuo hasta 1973, cuando la ciudad alcanzó algo más de 2.571.548 habitantes. En 1993 su población había llegado a 5.945.448 y en el 2005 a 6.778.691. Bogotá participa con el 16% del total nacional.

Si bien su tasa de crecimiento se ha estabilizado (1.48) y se acerca a la media nacional, la interdependencia con la región y el crecimiento de los municipios del primer anillo de influencia de la “metrópolis” ha generado grandes demandas en términos de servicios públicos, infraestructura en equipamiento, gestión del suelo, infraestructura vial, y manejo ambiental.

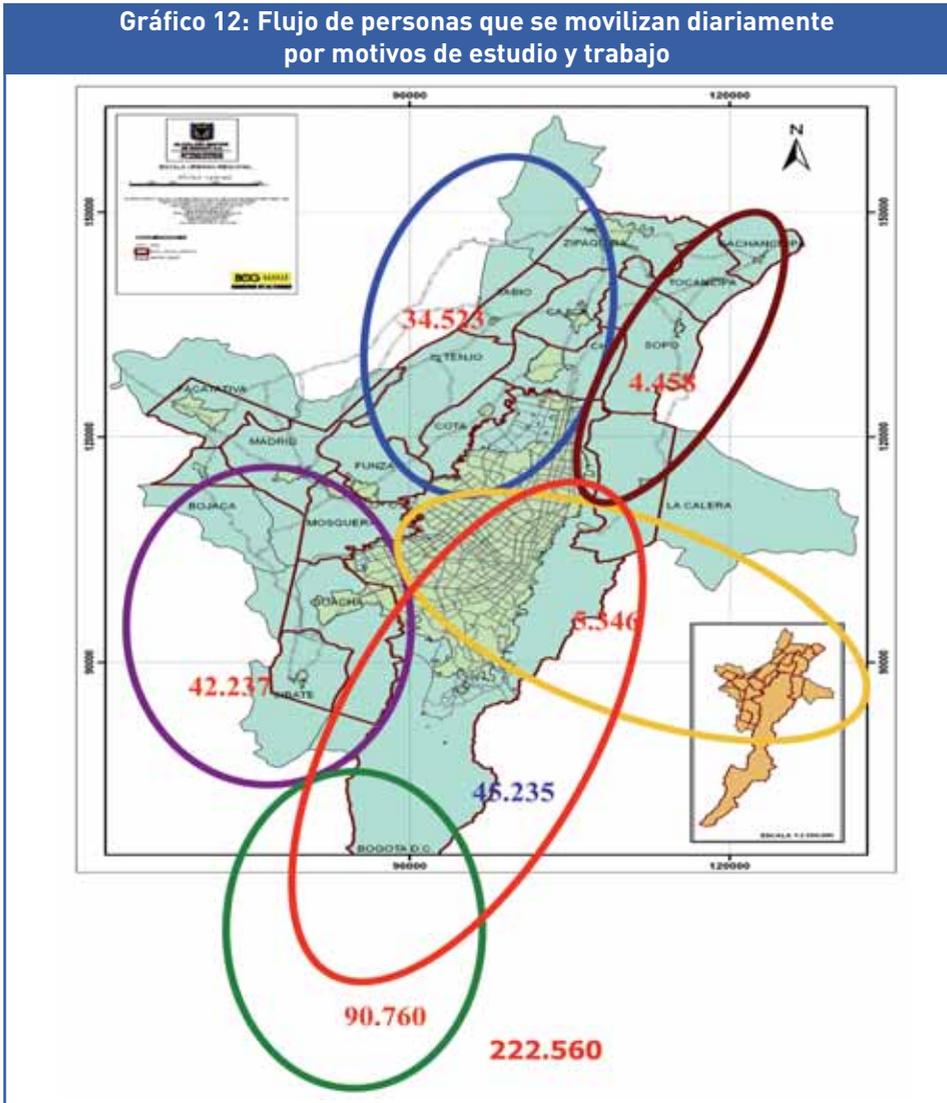
Esa metropolización está directamente vinculada con la noción de ciudad-región. La capital es el eje de una red regional que vincula circuitos de influencia que van desde los 17 municipios más próximos –que registran 1’205.979 habitantes–<sup>113</sup>, a una red mayor

.....  
<sup>113</sup> Secretaría Distrital de Planeación. Subsecretaría de Información y estudios estratégicas. Bogotá, 2008.

circunscrita a tres departamentos vecinos. El 80% del valor agregado de los bienes de la canasta básica se producen y consumen en el mercado interno de este territorio.

Se estima que entre los 17 municipios hay un flujo diario de 222.560 personas, de los cuales más de 40.000 corresponden a la interacción con Bogotá<sup>114</sup>.

En movilidad, al interior de la capital, los flujos son significativos: tenemos 20.162 buses, busetas y microbuses que movilizan diariamente a siete millones de personas y realizan 5.705.000 viajes<sup>115</sup>. En los últimos años Transmilenio redujo en 32% el tiempo de viaje.



<sup>114</sup> Informe de Desarrollo Humano para Bogotá. Bogotá, 2008.

<sup>115</sup> Ibidem.

La ciudad tiene ya niveles de saturación en algunas zonas. En los últimos 21 años el área desarrollada de Bogotá ha crecido aproximadamente 13.400 hectáreas. A un ritmo promedio de 640 hectáreas por año, la ciudad tiene potencial de albergar aproximadamente 8.1 millones de habitantes, un millón adicional al existente en la actualidad. Sin embargo, dadas las tasas de crecimiento actuales en las localidades, algunas de éstas alcanzarán su potencial máximo en muy pocos años<sup>116</sup>, sin contar fácilmente con suelo disponible debido a su crecimiento, el cual se ha desbordado espontáneamente hacia los municipios circunvecinos generando demandas y problemáticas diferentes.

En el resto de la región (Cundinamarca) se mantienen tendencias de subutilización del territorio, despoblamiento de zonas y urbanización de las zonas aledañas a Bogotá<sup>117</sup>. En la periferia las conurbaciones son pobres, con densidades bajas y unidades empresariales pequeñas de baja productividad.

Las finanzas de Bogotá son otro elemento clave: entre 1990 y 2005, los ingresos aumentaron de 4,2 a 8,4% como porcentaje del PIB, y a nivel de la región Bogotá y Cundinamarca estas contribuyen con el 25% del PIB nacional. Creamos una empresa dedicada a la promoción y marketing de la ciudad, y hoy INVEST constituye una experiencia de iniciativa pública con participación privada para atraer nuevas inversiones y oportunidades de la ciudad, allí tiene también asiento la región.

Tenemos otras problemáticas complejas: el flujo migratorio por desplazamiento a nivel nacional, es de aproximadamente tres millones de personas, y Bogotá es de las mayores ciudades receptoras, diariamente veinticinco familias desplazadas arriban a la capital.

Hoy, la Capital está conformada por poblaciones provenientes de diversas regiones, que explican una cultura donde se expresan las costumbres y los imaginarios de diferentes procedencias, ganando la condición de la diversidad.

#### Grupos étnicos residentes en Bogotá

Etnia	Población
Afrodescendientes	97.885
Indígenas	15.032
Raizales	1.355
Pueblo rom (Gitanos)	523

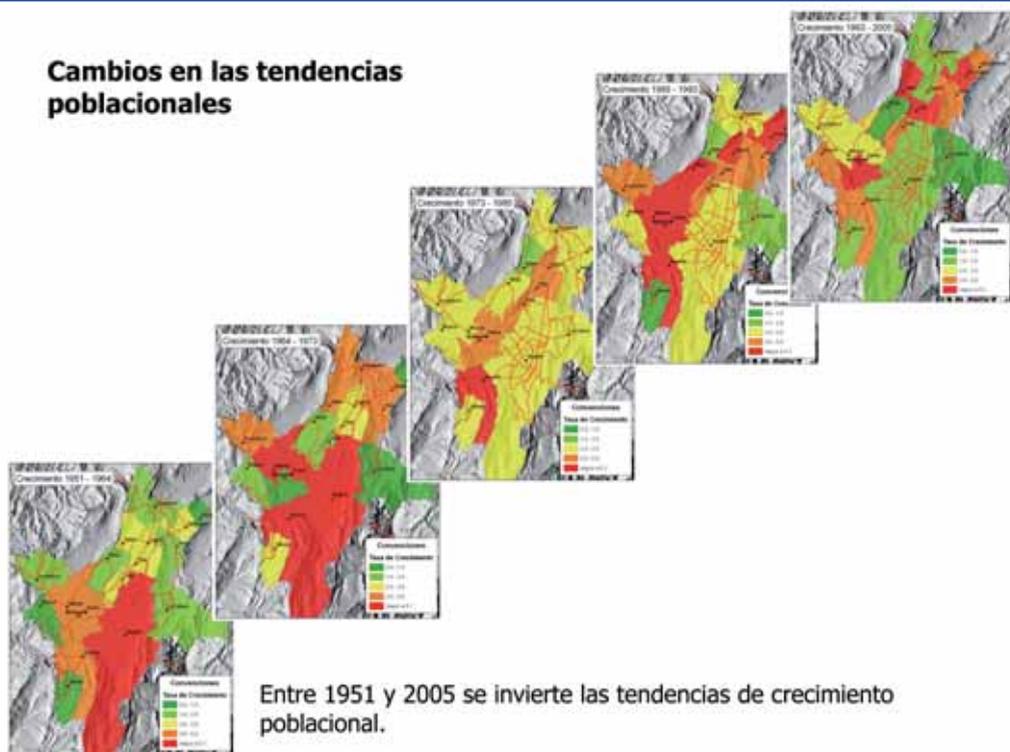
Fuente: Dane Censo de 2005

<sup>116</sup> SDP. Ibidem.

<sup>117</sup> *El futuro del desarrollo institucional de Bogotá*. IDHB. Cuaderno núm. 2. Bogotá: 2007.

## Gráfico 13: Cambios en las tendencias poblacionales

### Cambios en las tendencias poblacionales



El contexto anteriormente descrito, muestra cómo Bogotá es en la actualidad una ciudad ampliamente receptora y abierta a la llegada de grandes flujos de poblaciones que la han convertido en ciudad diversa, multicultural, heterogénea, étnica, en un proceso de avance hacia el modelo de Ciudad Abierta.

En el lapso de los últimos cinco años, los gobiernos locales de la ciudad han promovido un amplio proceso participativo de construcción de políticas públicas dirigidas a la igualdad de oportunidades para las Mujeres, a la Infancia y Adolescencia, Juventudes, Adultos, Tercera edad, Diversidad Sexual; política para todos los grupos en virtud del Ciclo Vital; así como de reconocimiento de los derechos de la población Afrodescendiente, Indígenas, pueblo Rom o gitano, y el pueblo Raizal, y población en condición de Discapacidad, entre otras.

Bogotá se puede presentar como ciudad con un liderazgo local comprometido con un proyecto social de alto impacto para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, con claros principios de equidad e inclusión social.

Esta experiencia viene acompañada de amplios procesos de concertación y participación ciudadana en la discusión en torno a los intereses de la ciudad sobre la planificación del territorio, o de las decisiones públicas a nivel de las localidades –que integran un número considerable de barrios–, sobre la ejecución de proyectos específicos sociales, económicos, ambientales y políticos, lo cual tiene unas implicaciones mas allá del ámbito urbano, regional o de nación, para presentar a la ciudad en toda su potencialidad, articulada con un proyecto urbano, planteado como el derecho a la ciudad, una ciudad de derechos y una ciudad global que se esfuerza por armonizar su crecimiento económico, promover la competitividad, atraer inversión extranjera, y generar condiciones de vida que destaquen el papel de una capital con amplias oportunidades para sus locales y para quienes quieren desde el exterior vincularse a nuestra sociedad.

# Capítulo VIII:

Conclusiones y resultados  
de la VI Conferencia  
Anual AERYC



# Capítulo VIII:

## Conclusiones y resultados de la VI Conferencia Anual AERYC

### ▣ Claudio Sainz y Equipo de la Secretaría Técnica AERYC

Presidente Fundación Ciudadanía y Desarrollo Estratégico de México

#### 1. Previo

AERYC es un movimiento de ámbito europeo y latinoamericano que agrupa a personas con cargos directivos en gobiernos, fundamentalmente regionales y urbanos, en fundaciones y en asociaciones de ciudades, cuyo objetivo es desarrollar y ejercer la gobernanza o la gestión estratégica territorial. AERYC persigue el intercambio de conocimientos y experiencias, de planteamientos y prácticas políticas y de gestión de redes, en el marco de la gobernanza. Pretende proyectar la gobernanza territorial y, en especial, la gestión de interdependencias entre ciudades y regiones, como clave del progreso humano contemporáneo.

Es decir, entre los objetivos perseguidos por AERYC destacan:

- Promover, fortalecer y consolidar la gobernanza y su instrumento, la gestión estratégica, en regiones y ciudades.
- Favorecer la gobernabilidad regional en base a las redes de ciudades. En particular, fomentar la elaboración de estrategias territoriales compartidas, los procesos de colaboración institucional, de cooperación pública y privada y participación ciudadana.

Constituida como una estructura permanente de colaboración y cooperación internacional entre los gobiernos regionales, Estados Federados, Comunidades Autónomas y Ciudades, la red AERYC tiene por función favorecer el intercambio de estrategias, políticas públicas, métodos, técnicas y buenas prácticas de gestión útiles entre responsables políticos o gestores públicos.

El Encuentro Anual de AERYC es un marco relacional privilegiado para:

- Intercambiar perspectivas en relación a la forma de gobernar los territorios, promoviendo una reflexión común, el aprendizaje y la identificación de buenas prácticas y propuestas de futuro.
- Crear vínculos y fortalecer conexiones entre diferentes gobiernos y experiencias, agentes sociales públicos y privados, entidades y profesionales para fortalecer el desarrollo de la gobernanza territorial democrática.
- Aprovechar todo el potencial de percepción, reflexión y conocimiento que ayuden a identificar necesidades, recoger propuestas y dar a conocer buenas prácticas, a fin de generar ideas y recomendaciones a las autoridades y servidores democráticos del territorio en que se desarrolla el encuentro.

La VI Conferencia Internacional de AERYC ha tenido por finalidad analizar la cohesión social de los territorios en toda su complejidad económica, social, territorial y de gestión pública, e identificar los principales criterios de actuación para la elaboración de políticas en los ámbitos de las ciudades y las regiones.

Las principales características de la Conferencia, que le han dado un carácter singular en relación a otros espacios en los que se ha tratado tanto el tema de la cohesión social como de la gobernanza democrática, son:

- El análisis de la cohesión social desde la perspectiva de las recientes investigaciones sobre el desarrollo económico y social en la era info-global o sociedad red (Sen, Stiglitz, Laudes, Castells, Putnam, entre otros), en las que se considera la necesidad de una cohesión social previa, entendida como fortalecimiento de la capacidad de organización y acción de las ciudades, de las capacidades de los principales actores y sectores de la ciudadanía, del empoderamiento ciudadano, a fin de conseguir un desarrollo social sostenido y sostenible. Eso significa que las políticas de cohesión social ya no se entienden como resultado de unas políticas distributivas posteriores al desarrollo de la producción y la renta, sino que la cohesión social precede al desarrollo económico y social.

- La relación entre la ciudadanía y el gobierno democrático territorial, propia del nuevo arte de gobernar denominado gobernanza democrática, en que el gobierno aparece como organizador colectivo (es decir, más gestor relacional o de las interdependencias que proveedor de recursos y gestor de servicios), abre un nuevo enfoque a la gestión y articulación de las políticas y programas que tienen a la cohesión social como finalidad.
- La cohesión social y la inclusión sociales son un objetivo compartido por una amplia diversidad de políticas, territoriales, urbanísticas, de seguridad ciudadana, de promoción económica y empleo, de atención social, entre otras, aunque las políticas de acción social y servicios sociales constituyan su principal eje vertebrador.

El Ayuntamiento de Barcelona, a través de la Tenencia de Alcaldía de Acción Social y Ciudadanía ha sido el organizador de la VI Conferencia de este movimiento internacional. El Ayuntamiento de Barcelona ha optado por hacer de la cohesión social la principal prioridad de su política municipal. Además, desde el año 2003 Barcelona ha sido una ciudad pionera en el desarrollo de la gobernanza democrática en el ámbito de la acción social y ciudadana.

Como viene siendo habitual en todos los encuentros de AERYC, se utilizan diferentes metodologías de trabajo, de debate y de participación (ponencias marco y paneles de presentaciones y análisis de experiencias locales y regionales). Para centrar el debate, en esta ocasión, las sesiones de trabajo se han organizado a través de dos conferencias inaugurales. Para facilitar el trabajo participativo, se explicaron detalladamente unas primeras conclusiones sobre gobernanza y cohesión social. Se trata de las principales tesis desarrolladas por AERYC y que conforman su bagaje teórico. Éstas, junto con las conferencias inaugurales y complementadas por las experiencias AERYC internacionales y las experiencias territoriales que han sido expuestas en los seis grupos de trabajo han servido para generar el debate. Así, al final de las jornadas, se habrán desarrollado, ampliado y enriquecido con la participación de los asistentes (cuestionario y aportaciones).

## 2. Conclusiones presentadas para el debate

Bajo el título de “Cohesión Social y Gobernanza democrática”, se presentaron los principales temas claves sobre los que debatir durante la VI conferencia AERYC.

Estas conclusiones, o tesis fruto del bagaje teórico del movimiento AERYC, fueron un total de 53, organizadas en seis apartados o bloques temáticos:

### 1. Cohesión social y Cohesión territorial

2. Políticas de cohesión social y globalización: el papel de las ciudades y las regiones
3. Capital político y participación ciudadana en la generación de ciudades inclusivas
4. La cohesión social y el desarrollo humano
5. Las políticas públicas de inclusión social en el marco de la gobernanza
6. Las ciudades abiertas: Los flujos de personas y el impacto de la diversidad en la internacionalización y cohesión social de las ciudades

A continuación se transcriben las conclusiones presentadas para el debate y posterior priorización.

## 2.1 Conclusiones Generales

1. **El desarrollo humano es un concepto amplio** que incluye objetivos de crecimiento de la renta, generación de empleo, igualdad de oportunidades, sostenibilidad medio ambiental y profundización de la democracia. A efectos analíticos, las Naciones Unidas definen el Índice de Desarrollo Humano (IDH) sobre la base de tres variables combinadas: expectativa de vida, conquistas educativas (alfabetización, promedio de años de educación formal, estudios superiores) y nivel de ingreso relativo al contexto.
2. **Desde la perspectiva del desarrollo humano, particular mención requiere la pobreza.** Ésta, en términos absolutos, es la situación en que no se pueden satisfacer los mínimos vitales de subsistencia. Se mide sobre la base del umbral de 1,5 dólares al día y se aplica en países con un IDH bajo. Por su parte, la pobreza relativa es la situación en que no es posible acceder a un nivel de vida mínimamente adecuado en el contexto de referencia. Esta medida concuerda más con el análisis de la desigualdad que con la privación absoluta, y se aplica en países con un IDH alto.
3. **La pobreza bloquea el potencial de desarrollo económico, social y humano de las ciudades, regiones y países.** Aunque el desarrollo económico sea clave en pos de la reducción de la pobreza, a su vez ésta dificulta el hecho de conseguir tasas de crecimiento sostenidas. Por tanto, las políticas económicas deben tener por objetivo el desarrollo humano y su expresión convivencial: la cohesión social.

4. Conceptualmente hablando, **la cohesión social presupone:**
- **La reducción de brechas sociales** y una orientación social del gasto público.
  - La existencia de una **visión compartida** de modelo de territorio entre los principales actores y sectores ciudadanos.
  - La presencia de un amplio **sentimiento de arraigo** al lugar, flexible y abierto al cambio.
  - La **capacidad ciudadana de organización y acción** de un territorio para afrontar sus propios retos económicos, sociales, político–democráticos y de sostenibilidad como elemento clave para el desarrollo endógeno.
  - El **reconocimiento de las diferencias** entre grupos y personas (que no desigualdades) como valor positivo, enriquecedor de los lazos sociales.
  - El **desarrollo de fuertes relaciones sociales** (en parte, de tipo comunitario) en entornos diversos: trabajo, escuelas, barrios.
  - La garantía de **proporcionar igualdad de oportunidades** de todas las personas para que puedan desarrollar una vida digna y autónoma.
5. **La cohesión social es la base del desarrollo económico y no a la inversa.** Las políticas generadoras de cohesión social deben estar en el centro de la agenda política de los gobiernos locales y regionales de este siglo, junto con los recursos humanos, infraestructurales y financieros que se requieran para su desarrollo. Eso es especialmente importante para que el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sea una realidad.<sup>118</sup>
6. **Es fundamental la participación de la ciudadanía en las políticas generadoras de cohesión social.** Ésta es una precondition necesaria para mejorar a corto plazo y de manera tangible la calidad de vida de las personas que se encuentren en riesgo social, así como para asegurar la afirmación de sus derechos.
7. Que las políticas locales de cohesión social se centren únicamente en lo que la administración pública pueda ofrecer en materia de servicios públicos resulta a todas luces insuficiente, dada la importancia de los recursos sociales que existen en la ciudad (diversos operadores que ejercen en el ámbito de bienestar social). **El tránsito hacia sociedades cohesionadas, pues, debe caminarse en el escenario de la gobernanza. Entendemos por gobernanza la política de gestión relacional o gestión de las interdependencias** para la construcción colectiva del desarrollo humano.

<sup>118</sup> Los objetivos son: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. Lograr la enseñanza primaria universal; 3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; 4. Reducir la mortalidad infantil; 5. Mejorar la salud materna; 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

## 2.2 Conclusiones del Grupo de Trabajo 1: Cohesión Social y Cohesión Territorial

8. La cohesión territorial se entiende como desarrollo territorial guiado por los valores de sostenibilidad y ordenación equilibrada del territorio.
9. La cohesión social y territorial son dos caras de la misma moneda, si se entiende que el territorio es el hábitat de las personas. Por este motivo, la cohesión territorial debe desarrollarse en base a criterios sociales.
10. El desarrollo económico y social de los territorios es fundamentalmente endógeno.
11. Las claves de la cohesión territorial son:
  - El desarrollo espacial policéntrico y una nueva relación entre campo y ciudad.
  - Acceso equivalente a las infraestructuras, equipamientos, y conocimiento.
  - Gestión sostenible de la naturaleza y del patrimonio cultural.
12. El territorio es un concepto variable que se define en función de la estrategia. (las estrategias definen el territorio y no a la inversa)
13. **Hay que adoptar la cultura del trabajo en red.** Una red es un sistema de relación que implica a un conjunto de actores que mantienen relaciones definidas y están unidos directa o indirectamente mediante compromisos de información y acción (política y/o funcionalmente orientadas, para nuestro caso). Por tanto, **es preciso entender la región como sistema de ciudades y municipios, y desarrollar el gobierno multinivel y multiactorial para impulsar un desarrollo reductor de los desequilibrios sociales.**
14. La ciudad real, es decir, el ámbito territorial donde acontecen los principales procesos de producción y reproducción de la vida cotidiana, a menudo es el área o región metropolitana. Por ello, es preciso la coordinación intermunicipal para abordar los temas de cohesión social y territorial.

## 2.3 Conclusiones del grupo de trabajo 2: Políticas de Cohesión Social y Globalización: El papel de las ciudades y las regiones

15. **La tendencia demográfica implica un proceso urbanizador que se concreta en el desarrollo de las ciudades y su relación de interdependencia.** Efectivamente, hoy día se calcula que la mitad de la población humana, 3.300 millones de personas, vive en el ámbito urbano. Se estima que en 2030 esta población llegue a ser del 61%.

16. **Las ciudades, así como las regiones metropolitanas, constituyen los espacios de la globalización.** En ellas se articulan los procesos económicos globales (productivos, de mercados de capitales, inversiones y comercio) y están conectadas por redes de comunicación, sistemas logísticos y de transporte e información que permiten articular los ámbitos local y global.
17. En aras de la cohesión social, **las ciudades deben ser los lugares privilegiados de la cooperación exterior.** En ellas no sólo se concentra la mayoría de la población y las grandes bolsas de pobreza y marginación sociales, sino que además son el principal motor de desarrollo de los países, y de lucha contra la pobreza.
18. **La cooperación al desarrollo no puede sostenerse en un flujo de recursos unidireccional como elemento central de la relación entre ciudades y regiones.** Este es un esquema asimétrico entre donante y receptor que desconsidera las realidades de los sujetos objeto de cooperación. Si la cooperación no se inserta en una estrategia propia de los gobiernos locales y regionales, apenas impactará en la cohesión social y el desarrollo humano.
19. **La cooperación descentralizada pública constituye un instrumento eficaz para impulsar la solidaridad internacional.** Con este fin se deben fortalecer las redes y las organizaciones de los gobiernos locales, y en particular la organización mundial unificada.
20. **Hoy se imponen los criterios de horizontalidad que propone la Cooperación Descentralizada Pública (CDP):** relación simétrica y de doble sentido que implica intercambio en pie de igualdad y aprendizaje mutuo. Este tipo de cooperación tiene la virtud de incidir en la construcción de capacidades más que en la cobertura directa de necesidades. Eso muestra el vínculo entre gobernanza democrática y ayuda al desarrollo.
21. **Las estructuras y la calidad de la gobernanza constituyen los factores determinantes de la cohesión social o el conflicto en los países, las regiones y las ciudades.** El éxito o fracaso del desarrollo económico, la conservación o el deterioro del entorno natural, y el respeto o la violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales dependen de la capacidad de gestionar lo público y del liderazgo democrático para articular el interés general y dinamizar al conjunto de la sociedad hacia metas de desarrollo humano.

## 2.4 Conclusiones del Grupo de Trabajo 3: Capital político y participación ciudadana en la generación de ciudades inclusivas

22. **El capital político es un factor básico de desarrollo humano**, principalmente por su capacidad de representación para vertebrar el interés general considerando los intereses legítimos de los diferentes sectores y grupos de la población.
23. **El gobierno democrático ejerce la representación ciudadana** a través de dos vías principales: asumiendo intereses generales del territorio y gestionando los fondos públicos puestos a su disposición por la ciudadanía. A su vez, el gobierno democrático debe fomentar la cultura ciudadana en la dirección de la consecución de bienes colectivos y en la observación de las leyes legitimadas por el proceso democrático.
24. **La participación ciudadana garantiza la calidad de la representación democrática**, pero no la sustituye. A su vez, la participación debe entenderse cada vez más como corresponsabilidad del proceso decisional y como compromiso colectivo en el hacer ciudad. La participación ciudadana, con implicación efectiva de la sociedad civil, facilita la efectividad y la perdurabilidad de las políticas destinadas a generar cohesión social.
25. **La crisis del modo de gobernar denominado “gerencialismo” implica la valorización de la política** frente a la gestión y la participación ciudadana entendida como mero derecho a la protesta o bien a la consulta.
26. **La gestión relacional es el principal instrumento de los gobiernos democráticos territoriales para fortalecer la cohesión social** como base del desarrollo humano. Desde esta perspectiva, los gobiernos locales deben establecer canales de participación efectiva funcional a la consecución de objetivos de desarrollo allá donde sea necesario, considerando el contexto territorial, el conjunto de actores de la sociedad civil, y los puntos de entrada temáticos como vivienda, provisión de servicios públicos o empleo, por ejemplo.
27. La multiplicidad de canales y espacios de participación de las organizaciones de la sociedad civil, junto con la capacidad de los gobiernos locales de crear puentes con estos actores, constituyen elementos clave para ensayar nuevos espacios de participación política. **Hay que considerar el hecho de que el espacio público de participación política es hoy muy diverso y que debe ser entendido desde la diversidad de tiempos y lugares que definen la vida cotidiana.**

## 2.5 Conclusiones del Grupo de Trabajo 4: Cohesión Social y Desarrollo Humano

28. **La democracia es un bien básico para las personas**, no puede entenderse ni como resultado, ni como medio del desarrollo económico, es un valor que preside el desarrollo humano integral.
29. **Los objetivos de desarrollo humano deben ser comunes a todas las políticas**, no tiene porque haber contradicción entre medio físico y humano, ni entre política urbana y política social. Existe un urbanismo socialmente revitalizador e inclusivo, de la misma manera que existen políticas sociales que legitiman desigualdades sociales y desequilibrios territoriales.
30. La proximidad al lugar en el que se establecen las relaciones e interacciones sociales con mayor impacto y significación, hace que **el fortalecimiento de los gobiernos locales como proveedores de servicios y, fundamentalmente, como gestores relacionales, sea básico para la cohesión social**.
31. Los gobiernos locales y regionales son actores fundamentales de las políticas de cohesión e inclusión social en los territorios. Debido a las diferentes competencias políticas entre diversos niveles de gobierno (local, metropolitano, regional, nacional y transnacional) **resulta necesaria una articulación multinivel que asegure un encaje adecuado entre la política local de inclusión y las políticas supralocales**.
32. Es necesario también **reclamar a los poderes estatales más participación en las competencias clave para la inclusión social, así como una mayor descentralización de recursos** para que los gobiernos locales puedan sostener tales políticas. La eficacia de las políticas de inclusión depende en buena medida del nivel de descentralización y recursos existentes.
33. **La exclusión social es un concepto multidimensional y dinámico**. Se define como el proceso por el que determinadas personas y grupos ven sistemáticamente bloqueado su acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y los valores en un contexto dado. La pobreza (insuficiencia de renta para la subsistencia) forma parte del acervo conceptual de la exclusión social.
34. **Desde la perspectiva de la inclusión económica, es preciso generar políticas de empleo proactivas**, en las que exista una articulación entre educación, formación profesional y los sectores productivos especialmente en aquellos ámbitos en los que se produzca una mayor demanda. Por otra parte, estas políticas adquieren toda su eficacia inclusiva si se elaboran con criterios de actuación territoriales y de proximidad.

35. **En las ciudades y regiones de América y Europa emerge un nuevo tema que incide en las relaciones de desigualdad: la disposición de tiempo para las personas**, su distribución por género, edad, clase social, segmento cultural, así como su apropiación y uso. Las políticas de inclusión deben estar pensadas para generar igualdad en relación a todos los segmentos de la población tradicionalmente excluidos (minorías étnicas, personas migrantes, personas mayores, etc.).
36. **La equidad de género tiene un efecto multiplicador en todas las políticas de igualdad de oportunidades**. Toda política destinada a generar cohesión e inclusión sociales debe constituirse en vehículo de superación de las desigualdades de género; tiene, desde el punto de vista de la cultura ciudadana, que promover un acuerdo convivencial entre hombres y mujeres de carácter igualitario y respetuoso con las diferencias por razón de sexo u orientación sexual.
37. **La calidad de la educación** como servicio público universal y como compromiso ciudadano **es fundamental para promover la igualdad de oportunidades**, una ciudadanía crítica y para garantizar el empleo de calidad en el marco de la economía global, sustentada en el conocimiento. En este sentido, conviene tomar de referencia el conjunto de propuestas que derivan de la Carta de Ciudades Educadoras (2004).
38. **Las políticas sociales eficaces generan autonomía**. Se orientan a mejorar las capacidades de personas y grupos para que estos puedan alcanzar los objetivos personales y sociales que se plantean, de modo compatible con los derechos humanos.
39. **El deterioro del medio ambiente va en detrimento directo del derecho de las personas al desarrollo**, lo que afecta a los grupos socialmente más vulnerables, y perjudica la mejor y más eficiente asignación de recursos públicos. El buen gobierno del medio ambiente sólo es posible a través de un amplio acuerdo de gobierno multinivel, los sectores productivos, y la ciudadanía.

## 2.6 Grupo de Trabajo 5: Las políticas locales de inclusión social

40. **La inclusión social es un paradigma de acción política propio de la modernidad avanzada o reflexiva**. Las desigualdades sociales contemporáneas ya no se miden únicamente por criterios económicos, aunque éstos continúen siendo fundamentales. Existen otros factores a considerar, tales como la precariedad laboral, los déficits educativos, la discapacidad y la dependencia, la sobrecarga de tareas de cuidado en el hogar, el conjunto de discriminaciones por razón de sexo u orientación sexual y por razón de origen étnico o religión, el debilitamiento de las relaciones comunitarias, la ruptura de vínculos afectivos, o las fracturas de ciudadanía de base etno-cultural.

41. Entendemos por **exclusión social** el proceso por el que determinadas personas y grupos ven sistemáticamente bloqueado su acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma, dentro del marco social en el que se desenvuelven.
42. Las políticas públicas de inclusión deben conjugar tanto las exigencias materiales de existencia como las que se refieren al vínculo social, que confieren seguridad vital, así como enlazar la diversidad social y el derecho a la diferencia con la promoción de la igualdad social en el acceso a toda suerte de bienes y recursos fundamentales, incluidos los derechos cívicos, políticos y sociales.
43. **Articular sociedades inclusivas debe ser el mínimo común denominador de carácter general para la política local.** Sea a través de acciones específicas en materia de empleo, por establecer mecanismos de participación social en el gobierno de la ciudad, sea por trabajar a favor del reconocimiento social de la aportación de las mujeres en el ámbito de la productividad y la generación de una ciudadanía activa, por generar ciudades accesibles y plenamente adaptadas a todas las discapacidades, sea porque de manera explícita se plantean objetivos de cohesión social con el aporte de las migraciones. En todos los casos la estrategia política marco de los gobiernos locales debe ser la inclusión social del conjunto de la ciudadanía en un contexto de diversidad y mayor complejidad social.
44. Desde esta perspectiva, **el desarrollo de las personas pasa por su participación plena en cuatro ámbitos de la organización social:**
- **el espacio económico y de la renta**, que supone vinculación a la ocupación y al conjunto de tareas generadoras de desarrollo económico, y ser sujeto de la redistribución social llevada a término por los poderes públicos;
  - **el espacio político y de la ciudadanía**, que implica capacidad de participación política y acceso efectivo a los derechos sociales;
  - **el espacio relacional y de los vínculos**, estrechamente relacionado con el mundo de lo afectivo, así como con las relaciones de reciprocidad inherentes a la familia y las redes sociales de tipo comunitario;
  - **el ámbito de la cultura y de la formación continua** como elementos imprescindibles de adaptación personal a las condiciones estructurales características de la sociedad de la información.
45. Considerando estos cuatro ámbitos puede aventurarse un posible **listado de políticas públicas inclusivas:**
- De universalización de servicios sociales y rentas básicas.
  - Por la calidad de la ocupación.
  - De promoción de la vivienda social y la regeneración integral de barrios.

- Sociosanitarias, de carácter integral y preventivo.
- Educativas comunitarias e integrales, y superadoras de la fractura digital.
- De ciudadanía e interculturalidad.
- Por la igualdad de género y el reconocimiento de la diferencia sexual.
- De ciclo de vida: infancia, adolescencia y gente mayor vulnerable.
- De fomento de redes comunitarias implicadas en la acción social.

46. Por otra parte, **la complejidad inherente a los procesos de exclusión social** exige que las políticas que los aborden se caractericen por:
- **la integralidad**, derivada de una visión holística de los problemas sociales, y planteada como integración de recursos y servicios en el marco de planes de trabajo personales, grupales y/o comunitarios;
  - **la transversalidad** en la articulación de las respuestas, superando así los compartimentos estancos entre los diversos agentes que trabajan con las personas, y asumiendo las lógicas de interdependencia, de capacidad de influencia mutua, de poder relacional;
  - **la proximidad territorial** como norma de actuación clave que implique responder con flexibilidad a la diversidad de problemas planteados en el territorio;
  - **la participación** entre los diversos agentes sociales, profesionales y la ciudadanía, dado que la implicación ciudadana en la acción política es un requisito primordial de una sociedad inclusiva.

## 2.7 Conclusiones del Grupo de Trabajo 6: Las ciudades abiertas: Los flujos de personas, la diversidad social y el liderazgo del gobierno local

47. La economía y sociedad mundiales se basa en un sistema de ciudades que articulan los distintos flujos de personas, mercancías, información y conocimientos, y capitales. **Las ciudades en tanto que motores de la riqueza de las regiones y países deben estructurarse como ciudades abiertas, con capacidad para intercambiar y articular los flujos que articulan el sistema urbano y regional del planeta.**
48. **Existen ocho factores clave identificados por la Red de Ciudades Abiertas que inciden en el nivel de apertura de las ciudades<sup>119</sup>:**

.....

<sup>119</sup> Los ocho factores clave para medir el grado de apertura de las ciudades identificados por el proyecto del British Council "Towards Open Cities" son:

- Factores **económicos**: Comprenden la disponibilidad de puestos de trabajo y de ingresos, el acceso a un mínimo nivel de vida y la posibilidad de comparar el coste de la vida, así como la forma de abordar la innovación y la cooperación por parte de las empresas y su disposición a aceptar la diversidad como potencial fuente de innovación futura. La flexibilidad en el mercado laboral y de la vivienda pueden ser áreas especialmente importantes.
- Factores **normativos**: Las políticas generales del país sobre inmigración y asilo, asociadas a cualquier tipo específico de mercado laboral, prestaciones sociales, propiedad de la tierra o de la vivienda, acceso a ser-

49.

- Económicos.
- Legales – normativos.
- Culturales.
- Ambientales.
- De accesibilidad.
- De internacionalización.
- De riesgo.
- De liderazgo para adaptar políticas basadas en valores cívicos como apertura, diversidad, tolerancia, convivencia y cooperación ciudadana.

50. **Las ciudades abiertas son ciudades cohesionadas socialmente**, puesto que la capacidad de integración social, el sentimiento de arraigo, y el respeto a la diversidad y la convivencia son condiciones para encaminar positivamente la conflictividad urbana, y evitar la segregación social y espacial.

51. **La ciudad es la gente, y el espacio público es una producción colectiva** que debe ser usada por toda la ciudadanía, en especial por los grupos vulnerables que son carenciales en espacios para organizar sus vidas.

52. **El espacio público es el conjunto de lugares naturales y socialmente construidos, donde se desarrollan las actividades colectivas de la ciudadanía** (movilidad, esparcimiento, recreación, expresiones sociales y políticas), se disfruta del patrimonio colectivo (ambiental, arquitectónico, urbanístico y cul-

---

vicios, y otras disposiciones locales o nacionales que puedan ser de aplicación diversa para los extranjeros respecto a los nacionales del país.

- Factores **culturales**: El grado de interés hacia la diversidad demográfica por parte de la población existente, y en qué medida la cultura y las diversiones locales resultan atractivas para un público diverso, así como la tendencia de la población local a respetar, festejar y disfrutar de la diversidad cultural.
- Factores **ambientales**: Incluyendo servicios e instalaciones genéricas, como vivienda, colegios, hospitales, y otros como lugares para el culto religioso, organizaciones comunitarias, servicios de apoyo especializado, opciones de entretenimiento y ocio, asociaciones de interés, señalización vial, disponibilidad de interpretación o traducción y otros servicios especializados.
- Factores **de conectividad y accesibilidad**: ¿Es fácil el acceso a esta ciudad, existen posibilidades de conexión con otros lugares generadores de oportunidades o bienestar?
- Factores **de internacionalización**: ¿Cuál es el nivel de internacionalización en otros aspectos de la vida urbana, como los negocios, actos, ferias y congresos, organizaciones internacionales, ocio y cultura? ¿Actúa la ciudad como foco de atracción de la inversión internacional? ¿Es un destino para visitantes, o funciona como centro para instituciones intergubernamentales?
- Factores **de riesgo**: ¿Qué impresión se tiene en general acerca de la estabilidad del entorno local y político? ¿Y de la incidencia de la persecución o discriminación racial o religiosa? ¿Existe una preocupación general sobre las posibilidades de integración y “éxito” de los extranjeros? ¿Existen medidas activas contra la discriminación para abordar posibles situaciones de desventaja?
- Factores **de liderazgo**: ¿En qué medida es una ciudad proactiva a la hora de establecer e implantar un programa de apertura, diversidad y tolerancia? ¿Proporcionan los dirigentes de la ciudad una base para la integración en todos los sentidos?

tural) y se ejercen derechos ciudadanos (participación, circulación, opinión, disenso). Debe concebirse como espacio que permite las más intensas y diversas relaciones e interacciones de calidad entre todas las personas, y garantizar la no dominación del mismo por grupos poderosos, violentos o segregadores.

53. **La seguridad es un tema cada clave para una ciudad abierta y cohesionada socialmente, pero necesariamente debe entenderse como seguridad inclusiva.** Es decir, que para evitar la dominación y fortalecer la autonomía personal, la movilidad, y la libre interacción ciudadana en la complejidad y diversidad, incorpora la prevención y la inclusión social de las personas infractoras. (argumentar en base a conclusiones forum europeo prevención y seguridad).
54. **Para responder a los retos que requieren las ciudades abiertas e inclusivas los gobiernos locales deben ejercer en base a su proximidad un liderazgo anticipador,** con capacidad de prevenir y canalizar los conflictos urbanos, asegurar la igualdad de oportunidades a todos y todas, e impulsar y garantizar la participación y colaboración ciudadana en una ciudad cada vez más inclusiva.

### 3. Principales resultados de la priorización de las conclusiones presentadas

Como se ha comentado en el primer apartado, la Secretaría Técnica de AERYC facilitó, a los participantes en el seminario, las conclusiones previas para su debate en formato **cuestionario**, para que, de forma participativa y una vez expuestas las experiencias programadas, éstos pudieran mostrar su grado de acuerdo con las mismas y su opinión acerca del nivel de importancia estratégica.

Además, se distribuyó un formulario para que los asistentes al seminario pudieran hacer llegar a la secretaría técnica sus propuestas de **nuevas aportaciones** (conclusiones) o **enmiendas** que el documento final debía recoger.

En la jornada de clausura la secretaría técnica presentó unas conclusiones provisionales, como resultado de los primeros cuestionarios recogidos. En el presente apartado se apuntan los resultados definitivos una vez que el equipo técnico ha podido realizar el vaciado completo, la sistematización de las aportaciones y un análisis riguroso de la totalidad de los cuestionarios.

Indicar, primero, y en relación a la participación, que la mayoría de respuestas recibidas por la Secretaría Técnica en los cuestionarios mostraban un alto (muy o bastante) grado de acuerdo como de nivel de importancia de las conclusiones presentadas a debate.

Aún así, las propuestas o conclusiones más priorizadas por los asistentes al seminario fueron las siguientes. En relación a las conclusiones generales, las conclusiones 4, 6, 3 y 2. En el tema primero, las tesis 9, 13 y 8. En el segundo tema, las tesis 18, 21 y 20. Del tema tres, las tesis 24, 27 y 22. Del tema cuatro las tesis 28, 37 y 38. En el tema 5 las tesis 42, 45 Y 43. En el último tema las tesis 50, 51 Y 49. Se han destacado estas conclusiones por haber sido las más valoradas en un porcentaje igual o superior al 85%.

A continuación, se indican las conclusiones más valoradas, anotando los porcentajes correspondientes al resultado de priorización.

En Conclusiones Generales;

% Acuerdo	% Nivel importancia estratégica	CONCLUSIÓN
91,67	87,50	(4) Conceptualmente hablando, <b>la cohesión social presupone: La reducción de brechas sociales.</b> La existencia de una <b>visión compartida</b> de modelo de territorio entre los principales actores y sectores ciudadanos. La presencia de un amplio <b>sentimiento de arraigo</b> al lugar, flexible y abierto al cambio. La <b>capacidad ciudadana de organización y acción</b> de un territorio. El <b>reconocimiento de las diferencias</b> entre grupos y personas (que no desigualdades) como valor positivo, enriquecedor de los lazos sociales. El <b>desarrollo de fuertes relaciones sociales</b> (en parte, de tipo comunitario) en entornos diversos: trabajo, escuelas, barrios. La garantía de <b>proporcionar igualdad de oportunidades</b> de todas las personas para que puedan desarrollar una vida digna y autónoma
95,83	91,67	(6) Es fundamental la participación de la ciudadanía en las políticas generadoras de cohesión social
79,17	87,50	(3) La pobreza bloquea el potencial de desarrollo económico, social y humano de las ciudades, regiones y países.
87,50	83,33	(2) Desde la perspectiva del desarrollo humano, particular mención requiere la pobreza.

### Grupo 1: Cohesión social y Cohesión territorial

% Acuerdo	% Nivel importancia estratégica	CONCLUSIÓN
93,75	95,31	(9) La cohesión social y territorial son dos caras de la misma moneda, si se entiende que el territorio es el hábitat de las personas. Por este motivo, la cohesión territorial debe desarrollarse en base a criterios sociales.
88,33	85	(13) Hay que adoptar la cultura del trabajo en red.
80,88	88,33	(8) La cohesión territorial se entiende como desarrollo territorial guiado por los valores de sostenibilidad y ordenación equilibrada del territorio.

### Grupo 2: Políticas de cohesión social y globalización: el papel de las ciudades y las regiones

% Acuerdo	% Nivel importancia estratégica	CONCLUSIÓN
87,50	87,50	(21) Las estructuras y la calidad de la gobernanza constituyen los factores determinantes de la cohesión social o el conflicto en los países, las regiones y las ciudades.
85,29	82,81	(18) La cooperación al desarrollo no puede sostenerse en un flujo de recursos unidireccional como elemento central de la relación entre ciudades y regiones.
85	85	(20) Hoy se imponen los criterios de horizontalidad que propone la Cooperación Descentralizada Pública (CDP):

Grupo 3: Capital político y participación ciudadana en la generación de ciudades inclusivas

% Acuerdo	% Nivel importancia estratégica	CONCLUSIÓN
89,71	88,33	(24) La participación ciudadana garantiza la calidad de la representación democrática.
82,35	91,07	(27) Hay que considerar el hecho de que el espacio público de participación política es hoy muy diverso y que debe ser entendido desde la diversidad de tiempos y lugares que definen la vida cotidiana.
82,35	85,71	(22) El capital político es un factor básico de desarrollo humano.

Grupo 4: La cohesión social y el desarrollo humano

% Acuerdo	% Nivel importancia estratégica	CONCLUSIÓN
91,07	85,71	(28) La democracia es un bien básico para las personas.
91,07	91,07	(37) La calidad de la educación como servicio público universal y como compromiso ciudadano es fundamental para promover la igualdad de oportunidades.
91,07	83,93	(38) Las políticas sociales eficaces generan autonomía.

Grupo 5: Las políticas públicas de inclusión social en el marco de la gobernanza

% Acuerdo	% Nivel importancia estratégica	CONCLUSIÓN
96,88	96,88	(42) Las políticas públicas de inclusión deben conjugar tanto las exigencias materiales de existencia como las que se refieren al vínculo social
93,75	100	(45) Considerando estos cuatro ámbitos puede aventurarse un posible listado de políticas públicas inclusivas: De universalización de servicios sociales y rentas básicas; Por la calidad de la ocupación; De promoción de la vivienda social y la regeneración integral de barrios; Sociosanitarias, de carácter integral y preventivo; Educativas comunitarias e integrales, y superadoras de la fractura digital; De ciudadanía e interculturalidad; Por la igualdad de género y el reconocimiento de la diferencia sexual; De ciclo de vida: infancia, adolescencia y gente mayor vulnerable; De fomento de redes comunitarias implicadas en la acción social.
93,75	96,88	(43) Articular sociedades inclusivas debe ser el mínimo común denominador de carácter general para la política local.

Grupo 6: Las ciudades abiertas: Los flujos de personas y el impacto de la diversidad en la internacionalización y cohesión social de las ciudades

% Acuerdo	% Nivel importancia estratégica	CONCLUSIÓN
100	100	(50) La ciudad es la gente, y el espacio público es una producción colectiva.
95	100	(51) El espacio público es el conjunto de lugares naturales y socialmente construidos, donde se desarrollan las actividades colectivas de la ciudadanía.
95	95	(49) Las ciudades abiertas son ciudades cohesionadas socialmente.

## 4. Enmiendas y aportaciones

Se transcriben a continuación todas las **aportaciones y enmiendas** al documento de conclusiones recibidas a través del formulario distribuido por la Secretaría Técnica y que han sido anotadas literalmente:

### Aportaciones

- Las iniciativas económicas y sociales pueden y deben ser comunitarias, territoriales, endógenas. Lo adecuado es la combinación inteligente de recursos endógenos y exógenos.
- Hay que garantizar la gobernabilidad encontrando la justa medida desde la democracia representativa y la democracia participativa.
- La cohesión social dependerá de una gobernanza de calidad que debe incluir:
  - Un pacto de estabilidad política a nivel local
  - La necesidad de una gobernanza que tenga capacidad participativa
  - Sistemas de facilitación de autonomía de las ciudadanías y capacitación para potenciar la creación de redes con los países de origen cuando la ciudadanía incluye personas de diversos orígenes
  - Credibilidad y transparencia
- Superar el grado de intervencionismo de las administraciones para conseguir la inclusión a través de democracia, empoderamiento y responsabilidad.
- Incluir el tratamiento de los conflictos que se generan en las ciudades en el tratamiento de la diversidad cultural, religiosa, como una prioridad.
- Incluir la responsabilidad del ciudadano: “empoderar” quiere decir darle la responsabilidad de su vida en contra del asistencialismo.
- Dentro de la “buena” gobernanza habría que contemplar mecanismos de seguimiento que garanticen la “transparencia” de todos los recursos que se utilizan en la cooperación.
- En ningún punto se refleja el poder del deporte en el papel de las ciudades. Poseer un equipo de 1<sup>er</sup> orden, un circuito o ser sede de una olimpiada, baña las políticas y su repercusión en la sociedad.
- Asimismo, en países en desarrollo deportivo se utilizan estos deportistas como embajadores. Unas buenas estructuras deportivas, democráticas y abiertas al

juego, no ya cómo elemento competitivo, sino cómo factor de relación humana favorece la cohesión social.

- El utilizar una red de compromisarios locales puede gestionar infraestructuras en desuso.

## Enmiendas

- Las conclusiones son muy “teóricas”, quizás debiera incluirse alguna de carácter más práctico. (la 17, 18, 19 son muy similares).
- Conclusión 44: Añadir el espacio físico y el territorio: hábitat y medio ambiente adecuado.
- Conclusión 4.1: Añadir Crear infraestructura institucional que potencien la gobernanza. Crear indicadores que evalúen el alcance de las estrategias que trabajen la cohesión social y territorial.

## 5. Propuestas a partir de la experiencia de AERYC

### 1. ¿Qué entendemos por Cohesión Social?

- “No hay una buena práctica sin una buena teoría”. L. Da Vinci.
- “Quién dice que una formulación puede ser verdadera en teoría pero no en la práctica o no sabe lo que dice o está diciendo una tontería”. J. A. Schumpeter.
- “Son nuestras teorías las que determinan nuestras observaciones”. A. Einstein.
- “Los problemas son siempre teóricos” (puesto que su formulación depende de los conceptos). K. Popper.
- Cohesión social se asimila de manera frecuente a políticas de distribución destinadas a reducir las brechas sociales: Primero producción o distribución. Fluctuaciones a la política social.
- Cohesión en física, considera la cohesión entre elementos de un conjunto a partir de tres variables: la distancia entre ellos, la integración entre ellos y el todo, y la fuerza que los conecta.

- Cohesión no se opone a producción sino a fragmentación o anomia (desorganización social).
- Cohesión Social para el desarrollo significa capacidad de responder colectivamente a los propios retos.

## 2. La Cohesión Social depende de:

- La existencia de una visión compartida acerca de los principales retos de futuro de la ciudad / región.
- La reducción de las brechas sociales y la pobreza.
- La presencia de un amplio sentimiento de arraigo al lugar.
- La participación y responsabilización ciudadana en la “red pública”.
- El reconocimiento de las diferencias como valor positivo.
- El desarrollo de fuertes relaciones sociales (capital social) en entornos diversos.
- La garantía de proporcionar oportunidades a la igualdad.



### 3. La lucha contra la pobreza es motor de desarrollo

- La existencia de pobreza reduce el desarrollo (Banco Mundial 2006)
- Las brechas sociales y la pobreza fragmentan la cohesión social base para un desarrollo que pone en valor el conjunto de sus recursos físicos y humanos
- En conclusión: La política frente a la pobreza orientada al fortalecimiento de las capacidades de las personas y grupos, y a la valoración de su contribución social (no dependencia gubernamental) es una de las bases futuras del desarrollo

### 4. La Cohesión Social requiere: Capital Político Local

- La vertebración social: Construir el interés colectivo
- Proximidad relacional
- Es preciso poner en valor a la desprestigiada política: sin política no hay democracia y difícilmente desarrollo. Apoyo a la singularidad
- La inversión en capital político requiere:
  - Capacitación en métodos y técnicas a los gobiernos locales
  - Habilidades en liderazgo relacional a los profesionales de la política

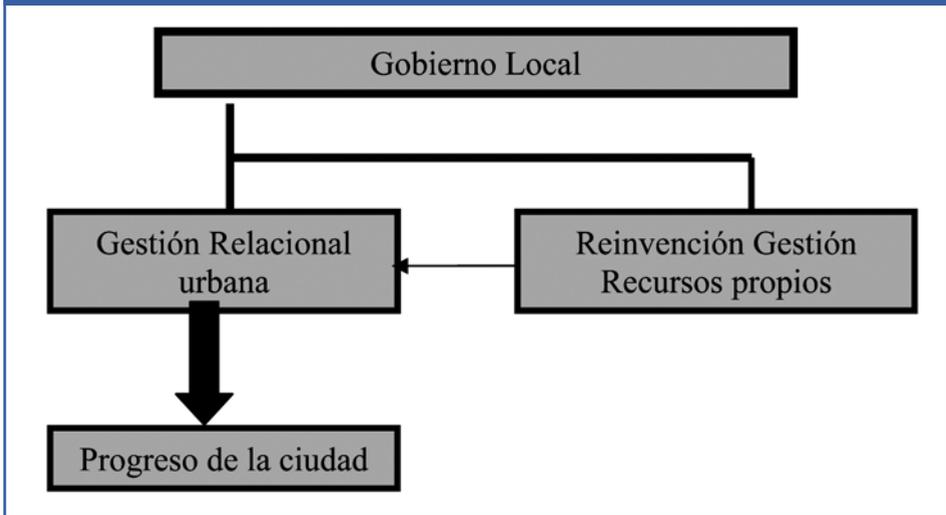
### Gobernanza Democrática y Cohesión Social

#### La gobernanza democrática territorial

Definición AERYC:

- “Es un nuevo arte de gobernar los territorios propio del gobierno relacional. Tiene por finalidad el desarrollo humano. Su objeto es la mejora de la capacidad de organización y acción de un territorio. Su principal medio o instrumento es la gestión relacional o de las interdependencias e interacciones sociales”
- [www.aeryc.org](http://www.aeryc.org)

**Gráfico 1: Los gobiernos locales son organizadores colectivos más que proveedores y gestores de recursos**



## 6. Debate en los grupos de trabajo<sup>120</sup>



Ante la crisis global, el territorio como medio, lo local como principio y el desarrollo regional como estrategia, ofrecen las mejores posibilidades al desarrollo sustentable y al desarrollo humano contemporáneo.

<sup>120</sup> Para la redacción de este documento de conclusiones se ha contado con la inestimable ayuda de los presidentes de cada grupo. En el grupo 1, D. Eladio Garzón, Director Adjunto del Centro de Estudios Andaluces. En el grupo 2, D<sup>a</sup>. Claudia Aguilar, Directora del Programa de Liderazgo Público de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

En el grupo 3, D. Marc Rius, Director General de Participación Ciudadana de la Generalitat de Catalunya. En el grupo 4, D. Àngels Nogué, Coordinadora del Área de Bienestar Social de la Diputación de Barcelona. En el grupo 5 D. Xavier Godás, Jefe del Gabinete de la Tenencia de Alcaldía de Acción Social y Ciudadanía del Ayuntamiento de Barcelona. Y en el grupo 6, D. Greg Clark, British Council. Además, se ha incluido el resumen y las notas aportadas por D. Claudio Sainz, Presidente de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo Estratégico del Territorio (CIDET) de México, que se encargó de presentar las conclusiones en la sesión final del VI Encuentro Anual de AERYC.





Las conclusiones de la VI Conferencia de AERYC reflejan el trabajo realizado a partir de 2003 por los distintos ponentes y participantes en un esfuerzo que ha transitado por seis ciudades en 4 países iberoamericanos, en la búsqueda de respuestas y propuestas relativas a la ciudad, a las redes de ciudades, a la ciudad región, a la gobernanza de los territorios, al desarrollo humano, a la planeación estratégica y a la cohesión de los territorios, lo que necesariamente nos ha llevado a plantear los temas acerca de la cohesión social.



Hace ya una década, el enfoque era hacia la ciudad, una mejor ciudad. En ese entonces desde Barcelona, con el CIDEU<sup>121</sup>, se impulsó la planificación estratégica para la promoción de los proyectos de ciudad. De los proyectos en abstracto, pasamos al reconocimiento de que el proceso para la planificación era tan importante como el proyecto mismo, ya que provocaba un esquema horizontal e incluyente (concepto de transversalidad).

Al considerar el concepto de la gobernanza, no perdemos de vista todo lo anterior, sino que avanzamos a considerar los aspectos de cohesión social y cohesión del territorio. En este sentido América y Europa tenemos condiciones y problemas similares, en lo social tenemos diferencias que durante las sesiones de trabajo de la VI Conferencia han motivado aportaciones críticas y enriquecedoras.

De todo ello damos cuenta ahora como complemento a las conclusiones propuestas como base a los trabajos de la conferencia. La metodología para este resumen consiste en recuperar los datos relevantes de los comentarios de los ponentes, aquéllos que a juicio del redactor corresponden a las conclusiones, no necesariamente a favor de las conclusiones propuestas, pero que contribuyen a enriquecer las conclusiones.

.....  
<sup>121</sup> Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano.

## 6.1 Grupo de Trabajo 1: Cohesión Social y Cohesión Territorial



El grupo de trabajo estuvo presidido por D. Eladio Garzón. Director Adjunto del Centro de Estudios Andaluces, y formado por los siguientes especialistas: D. Jesús Maetzu, Comisionado para el plan de la barriada de las Tres Mil Viviendas de Sevilla, D. Clemente Navarro, Sociólogo y profesor titular de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Colaborador del Centro de Estudios Andaluces. D. Saúl Pineda, Director del Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas-SEPEC de la Universidad del Rosario, Bogotá. D. Alfonso Yerga, Director del Centro de Estudios Andaluces. (Las ponencias se pueden recuperar en la página web de AERYC [www.aeryc.org](http://www.aeryc.org)).



- Se necesita un modelo equilibrado de ciudad, una ciudad que quiera construir ciudadanos desde la base de sujetos de derechos y deberes.
- El desarrollo social y cultural debe ser endógeno.
- Tiene que ser un desarrollo planificado y construido con los ciudadanos.
- Hay que recuperar el sentido de “nosotros” y de lo colectivo.
- El espacio relacional recoge la complejidad del territorio.
- Se debe ampliar la idea del trabajo en red desde la perspectiva de ciudad-barrio en el que el ciudadano se percibe y se identifica
- La cohesión social y la cohesión territorial son cosas distintas pero tienen vínculos en común. La cohesión territorial puede ser un instrumento para la cohesión social.



- El territorio como agente es el que cambia los procesos sociales.
- Importancia de la accesibilidad (renta real= renta monetaria + acceso a bienes y servicios).
- La mejor política social es la política de ordenación del territorio.
- El desarrollo es fundamentalmente endógeno pero no ha de ser para fortalecer la actividad local frente a los desafíos externos. Este desarrollo también debe ser de proximidad: pasar a una gestión de territorios más allá del área metropolitana. Las ciudades reales son las ciudades región.
- El logro de la cohesión requiere operarse en un entorno complejo por la diversidad de gobiernos que actúan en el territorio (lo que disminuye la eficacia de la acción), por tanto el territorio se puede definir según los ámbitos de actuación de cada política pública.
- Se necesitan indicadores para evaluar las mejoras en la gobernanza democrática en dos aspectos básicos: variables de integración, variables de desempeño, así como para evaluar la cohesión social y la cohesión territorial.
- La cohesión territorial no se puede separar de la cohesión social, los responsables públicos no deben tratar el territorio como un ámbito separado, en este sentido, la mejor política social es la ordenación del territorio.
- La cultura del trabajo en red tiene que asentarse en los gobiernos locales o regionales.

## 6.2 Grupo de Trabajo 2: Políticas de Cohesión Social y Globalización: el papel de las ciudades y las regiones



El grupo de trabajo estuvo presidido por D. Claudia Aguilar, Directora del Programa de Liderazgo Público de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, y formado por los siguientes especialistas: D. José Estrada, Director de la Fundación CIEDES (Málaga). D. José Ángel Gil Jurado Director de Contenidos de

proa2020, Plan Estratégico de Las Palmas de Gran Canaria. D. Alfonso Iracheta, Coordinador de la Red Mexicana de Ciudades para la Sustentabilidad-HABITAT. D. Marc Rimez, Responsable de Cooperación Descentralizada con América Latina de la Diputación de Barcelona. (Las ponencias se pueden recuperar en la página web de AERYC [www.aeryc.org](http://www.aeryc.org)).

- Crecimiento no es lo mismo que desarrollo (comentario en reflejo al crecimiento demográfico de las ciudades americanas)
- El binomio urbanización-globalización impone nuevos retos y desafíos desde el punto de vista de la gobernanza local y de la construcción de sociedades más equitativas y cohesionadas.
- Las ciudades, así como las regiones metropolitanas, constituyen los espacios de la globalización y están conectadas por redes de comunicación, sistemas logísticos y de transporte e información que permiten articular los ámbitos local y global.
- Las ciudades son ámbitos privilegiados para la cooperación.
- Muchos de los problemas de la ciudad no se resuelven en la propia ciudad, por ejemplo las migraciones campo ciudad.
- La revalorización de las ciudades no deberá ir en detrimento del valor que tiene el ámbito rural para el desarrollo y el crecimiento.
- Es necesario que las ciudades trabajen en entornos colaborativos que rompan con la rivalidad competitiva que existe entre las mismas.
- Existen diversos modelos de cooperación: los que favorecen la complementariedad, los que favorecen la competitividad; los resultados y los procesos son diferentes, se requiere profundizar en el entendimiento de las diferencias que provocan.
- La cooperación al desarrollo no puede sostenerse en un flujo de recursos unidireccional como elemento central de la relación entre ciudades y regiones. Debe pensarse en modelos horizontales de asociación entre pares, pero reconociendo y partiendo que existen desequilibrios territoriales y de recursos.

- La cooperación descentralizada pública constituye un instrumento valioso para impulsar la solidaridad internacional. Con este fin se deben fortalecer las redes y las organizaciones de los gobiernos locales, y en particular la organización mundial unificada, demostrando el valor agregado que la cooperación entre homólogos puede suponer.
- La cooperación descentralizada debe avanzar cada vez más en el fortalecimiento de capacidades, en la construcción de liderazgos, en la creación de espacios de diálogo y de articulación de intereses. Todo ello desde una visión que prime la necesidad de rescatar lo público y el papel del Estado.
- Las estructuras y la calidad de la gobernanza constituyen los factores determinantes de la cohesión social o el conflicto en los países, las regiones y las ciudades.
- Los gobiernos locales aportan valor al proceso de cohesión por la proximidad al ciudadano, pero también esto tiene un límite.
- Las diversas condiciones estructurales de los gobiernos inciden en el grado de confianza, en el sustrato de la confianza con que actúan los ciudadanos, pro ello la importancia de la calidad de las estructuras de gobierno y la calidad de la gobernanza que se genera para rescatar lo público, lo comunitario, lo colectivo.
- Como elemento de las nuevas tareas de los gobiernos locales se tienen las labores de acogida en la ciudad, la formación de redes de acogida y el logro de una integración neutral de los inmigrantes para lograr el sentido de pertenencia.

### 6.3 Grupo de Trabajo 3: Capital político y participación ciudadana en la generación de ciudades inclusivas



El grupo de trabajo estuvo presidido por Marc Rius, Director General de Participación Ciudadana de la Generalitat de Catalunya y formado por los siguientes especialistas: Duñike Agirrezabalaga, Concejala de Participación Ciudadana y Barrios del Ayuntamiento de San Sebastián. D. Joaquim Brugué, Catedrático en Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona. D. Carlos Hernández, Técnico de Investigación Aplicada



de la Unidad de Investigación, Estudios Aplicados y Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. D<sup>a</sup> Núria Sensat, Concejala de Deportes del Ayuntamiento de Manresa. D. Joao Vítor, presidente del Instituto de Ciudadanía y Buen Gobierno de Brasil (Juiz de Fora, Minas Gerais). (Las ponencias se pueden recuperar en la página web de AERYC [www.aeryc.org](http://www.aeryc.org)).

- Necesitamos gobierno pero también necesitamos ciudadanía.
- Necesitamos ciudadanos no clientes, necesitamos ciudadanía, o sea personas que no únicamente nos digan lo que quieren, sino que también sean capaces de debatir lo que queremos todos.
- Se necesita reivindicar la política en la actuación de las instituciones.
- Es clave combinar la legítima autoridad del representante electo con la voluntad de diálogo, por lo que se requiere un perfil del gobernante abierto al diálogo.
- Necesitamos liderazgo público comprometido con los valores de la democracia, la participación ciudadana y la cohesión social.
- Los servidores públicos deben ser conscientes de la ética de su propia actuación.

#### 6.4 Grupo de Trabajo 4: La Cohesión Social y el Desarrollo Humano



El grupo de trabajo estuvo presidido por D<sup>a</sup>. Àngels Nogué, Coordinadora del Área de Bienestar Social de la Diputación de Barcelona, y formado por los siguientes especialistas: D. José Luis Álvarez, Director del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias. D Michel Azcueta, Presidente de la Escuela Mayor de Gestión Municipal de Lima y Ex Alcalde de Villa El Salvador. D. Lars-Göran Jansson, presidente de la Red Social Europea. D<sup>a</sup> Lluïsa Moret, Teniente de Alcalde de Bienestar y Ciudadanía del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. (Las ponencias se pueden recuperar en la página web de AERYC [www.aeryc.org](http://www.aeryc.org)).



- El modelo de cohesión social (sic) debe armarse desde lo local, es un modelo que requiere cambiar en forma continua, incluye temas como conciencia ciudadana, fortalecimiento de la autoestima, transparencia. En el cambio reviste importancia el efecto de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías.
- La igualdad social es la base del desarrollo humano.
- A la cohesión social: debe dársele un enfoque de integralidad. Esto significa igualdad social, calidad institucional, desarrollo humano...
- Por tanto, ¿cómo debemos armar este modelo? Desde lo local. La cohesión social para un modelo cambiante de conciencia ciudadana, de fortalecimiento de la autoestima, de aprender a trabajar juntos para fortalecer, renovar y ser una sociedad transparente democrática.

- La cohesión social no excluye ni disimula la justicia social.
- Importancia de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías.
- La administración debe capacitar a los actores para que adquieran autonomía.
- Saber si la sociedad tiene o no confianza esta muy relacionado con la cohesión social.
- La crisis global no es una crisis de riqueza es una crisis de confianza. La confianza es básica para el logro del bienestar humano.
- ¿Para qué sirve el gobierno?: para que la gente sea feliz.
- Para el intercambio entre sociedad y gobierno es necesaria la transparencia, todos dan y reciben algo en ambos sentidos.
- Desde la perspectiva europea. Tres pilares para la cohesión social: lo económico, que no debe tenerse en cuenta por sí solo sino en relación a los objetivos sociales; el medioambiente; y lo social.
- Importancia del binomio cohesión social y gobernanza formado por nuevas políticas activas, poliédricas e innovadoras así como formas de gobernar.

- Se deben superar los estilos clásicos de gobierno a través de reformas internas y de formas de gobernar relacionales utilizando redes.
- La Administración Local no es el único agente; debe trabajarse en red con el resto de actores que actúan en el territorio.
- La cohesión social debe incorporar la gestión de la diversidad. Por lo tanto no se habla de las personas sino de LA persona (según el grupo étnico, la cultura, la renta ...)
- La planificación estratégica de los modelos en base a los conceptos de transversalidad entre actores y revisión interna de las administraciones locales.

## 6.5 Grupo de Trabajo 5: Las Políticas Públicas de Inclusión Social en el marco de la Gobernanza



El grupo de trabajo estuvo presidido por D. Xavier Godàs, Jefe del Gabinete de la Tenencia de Alcaldía de Acción Social y Ciudadanía del Ayuntamiento de Barcelona, y formado por los siguientes especialistas: D. Carles Barba, Presidente de la Mesa de Entidades del Tercer Sector Social de Catalunya, D. Patrick Braouezec, Presidente de Plaune Commune. D. Horacio Ghirardi, Secretario de Gobierno de la Municipalidad de Rosario, D. Eduard Sala, Director de la Obra Social Santa Lluïsa de Marillac y de Llar de Pau. (Las ponencias se pueden recuperar en la página web de AERYC [www.aeryc.org](http://www.aeryc.org)).

- El reto es gestionar la diversidad de situaciones de exclusión social.
- La problemática de la crisis actual, situación que se agrava especialmente en los barrios más empobrecidos, donde reside la mayoría de la población inmigrada. En términos de riqueza ha aumentado la polarización de la sociedad y provoca que haya grandes bolsas de pobreza en el territorio de Cataluña (caso que por extensión se refleja en las ciudades región iberoamericanas).



- La necesidad de contar en los gobiernos locales con políticas de actuación destinadas a la promoción de un Tercer Sector social comprometido con la inclusión, que existe un gran tejido asociativo, muy implicado en las políticas públicas y un trabajo en red muy importante.
- Del debate surgen con claridad dos conclusiones:
  1. La multidimensionalidad de la inclusión (cultural, social, educativa, económica, etc) que trasciende en cuanto a la necesidad de políticas distintas.
  2. La necesidad de una coordinación institucional entre las distintas administraciones públicas, a nivel competencial.
- En el logro de la inclusión social se destaca la importancia de la confianza con los gobernantes. Así como la idea de identidad de pertenencia: que todo el mundo se sienta identificado y parte del territorio como medida clave para incrementar la inclusión social.
- La penalización no es útil instrumento para incrementar la inclusión social.

- Existe una problemática con las recalificaciones urbanas que producen segregación en las ciudades y que han llevado a situaciones de crisis provocando diseminación de la población en riesgo de exclusión.
- En el caso de América Latina, la construcción de una mayor cohesión social no será posible si no se supera las desigualdades sociales existentes.
- Se entiende que las políticas de inclusión han de basarse en el conjunto, esto es en una visión de integralidad, han de ser políticas de Estado, con recursos y un posicionamiento firme.
- De las conclusiones destacan las siguientes ideas que pueden dar fortaleza al trabajo en busca de la cohesión social:

1. Vínculo Social: hemos fracasado en la capacidad de crear vínculos sociales y de pertenencia, en un sistema que crea relaciones no escogidas. Se necesita el diálogo.
  2. Autonomía: evitar el tutelaje y el paternalismo que lleva a la dependencia.
  3. Accesibilidad
  4. Participación
  5. Transversalidad /Integridad: hace falta un modelo integrador de políticas, pero la voluntad política no es suficiente, y hay que aumentar la representatividad de las entidades.
- Un factor que se aprecia como dificultad adicional es la movilidad geográfica, ya que dificulta la conciliación, así como incrementa el volumen de voluntariado y disminuye la participación en la vida pública de la población.
  - Para atender políticas de inclusión social es necesaria la concreción, con transparencia y legitimidad, así como una visión práctica.
  - Las administraciones locales presentan propuestas de inclusión poco transversales (puede requerirse formación continua para las administraciones) y diseñar nuevas fórmulas entre las administraciones y al interior de las propias administraciones incluyendo recursos humanos formados para facilitar políticas integradoras.
  - La pobreza atenta contra la participación, se necesitan estrategia para devolver a la población su situación de ciudadano, se requiere cuidado para evitar que la participación y la gobernanza sean contaminadas por los procesos electorales.

## 6.6 Grupo de Trabajo 6: Las ciudades abiertas: Los flujos de personas y el impacto de la diversidad en la internacionalización y cohesión social de las ciudades

El grupo de trabajo estuvo presidido por D. Glerk Clark, British Council, y formado por los siguientes especialistas: D. Shams Asadi, Ayuntamiento de Viena, D. Josep M<sup>a</sup> Lahosa, Secretario Ejecutivo del Foro Español para la Prevención y la Seguridad Urbana. D. Oscar Alberto Molina García, Secretario de Planeación Distrital de la Alcaldía de Bogotá. D. Chris Murray, Director de Core Cititas. (Las ponencias se pueden recuperar en la página web de AERYC [www.aeryc.org](http://www.aeryc.org)).

- Aspectos a considerar para la cohesión social y las ciudades abiertas:
- La diversidad beneficia a la competitividad (hay relación entre migración y creatividad).

- La articulación con el nivel regional y nacional es clave para sostener las ciudades abiertas (impacto de las tensiones entre los estados nacionales cerrados y las ciudades abiertas).
- La importancia de generar un sentido de pertenencia. El sentido de pertenencia a la ciudad permite generar un sentido de pertenencia hacia ámbitos más amplios.
- El impacto de la política y del liderazgo en la configuración de ciudades más o menos abiertas.
- El papel de los medios de comunicación y de los líderes de opinión en la construcción de una imagen positiva de la inmigración.
- El cómo es (la realidad cotidiana) respecto al cómo debe ser (el proyecto de actuación).

# Capítulo IX:

Autores capítulos:  
referencias biográficas



# Capítulo IX:

## Autores capítulos: referencias biográficas

### José Luis Álvarez

Es Director del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, posición que ocupa desde hace ocho años. Tiempo en el que ha realizado una importante labor de modernización del área que dirige.

Ha liderado un proceso de cambio desde una administración de perfil clásico, que registraba y administraba papeles, a otra que busca producir y gestionar información para dar soporte a las decisiones que deben tomar sus “clientes”.

Los cambios introducidos parten de una visión política: la necesidad de transformar la administración para responder a los cambios y exigencias del entorno. Y son fruto de la participación activa de las personas, que ya trabajaban en la administración, y de las oportunidades que permiten las tecnologías de la información.

Su visión viene condicionada por su recorrido profesional. Comenzó su andadura profesional en los años ochenta en el campo de la selección y formación de personal. Se desarrolló como consultor de ingeniería de recursos humanos en el grupo francés Quaternaire. Ha ocupado posiciones de responsabilidad en distintas empresas, desde la que ha intervenido en la elaboración de estrategias de desarrollo territorial, en la elaboración de sistemas sectoriales de formación y en el acompañamiento en procesos de cambios de importantes compañías: siempre posicionando a las personas en el centro del cambio.

### Michel Azcueta

Profesor de Ciencias Sociales egresado de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Master en educación y comunicación por la Universidad de Montreal. Elegido en tres ocasiones Alcalde de Villa El Salvador, en Lima. Actualmente, Presidente de la Escuela Mayor de Gestión Municipal del Perú y consultor en desarrollo local. Recibió el premio Príncipe de Asturias a la Concordia otorgado a Villa El Salvador durante su gestión como alcalde, el premio internacional de derechos humanos, en 1993, y el premio internacional a la solidaridad en 1999 de CARE, en Atlanta, EEUU.

### **Monica Biffarello**

Mónica Bifarello es Licenciada en Ciencia Política y posee Diploma de Estudios de Postgrado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Es Profesora Titular de la cátedra de Política Social y del Seminario sobre Sociedad Civil en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Ha dictado cursos, seminarios y ha realizado tutorías en programas de capacitación a organizaciones públicas y privadas. Es autora de diversos trabajos de investigación sobre Políticas Sociales, gestión pública y organizaciones de la sociedad civil. Posee numerosos artículos y publicaciones sobre planificación estratégica y gestión local.

Se ha desempeñado como consultora del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) para el proyecto de Índice de Desarrollo de Sociedad Civil en Argentina. Desde enero de 2000 a diciembre de 2003 fue Coordinadora Técnica del Plan Estratégico Rosario. De 2003 a 2007 fue Secretaria General de la Municipalidad de Rosario. A partir de diciembre de 2007 y hasta la actualidad, es la responsable de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, desde donde dirige el proceso de regionalización, planificación estratégica y descentralización de ese Estado Provincial.

### **Joaquim Brugué**

Licenciado en Ciencias Económicas (UAB), posgrado en Análisis de Datos para las Ciencias Sociales (Essex University) y doctor en Ciencia Política y de Administración (UAB).

Ha realizado períodos de investigación en las Universidades de Oxford y Cambridge; así como ha participado en Congresos y Seminarios y ha impartido cursos en diversas Universidades e instituciones académicas de España, Europa y América Latina.

En el ámbito universitario ha sido coordinador de la titulación, vice-decano de ordenación académica, coordinador del master en Gestión Pública i director del programa de doctorado. He desarrollado su actividad docente e investigadora en los ámbitos de la gestión pública, el gobierno local, la participación ciudadana y el análisis de políticas públicas.

Entre 2004 i 2008 fue Director general de Participación Ciudadana en el Gobierno de la Generalitat de Catalunya. Y actualmente es profesor del departamento de Ciencia Política de la UAB y subdirector del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP).

### **Greg Clark**

Profesional dedicado a la rehabilitación urbanística y al desarrollo económico urbano y regional desde hace 20 años. Trabaja como orador, moderador y asesor. Entre los cargos que ocupa actualmente pueden citarse los de Profesor Universitario, Asesor Principal sobre Desarrollo Regional y de Ciudades para el Ministerio de Comunidades y Gobierno Local (Department for Communities and Local Government) del Reino Unido, Presidente del Foro de Agencias de Desarrollo y Estrategias de Inversión de la OCDE (LEED) y asesor de la OCDE y del British Council en temas de desarrollo regional y urbano. También asesora regularmente al Banco Mundial y un gran número de ciudades e instituciones.

Ha examinado más de cincuenta ciudades y regiones de los cinco continentes. Ha sido Director de Estrategia y Comunicación de la Agencia de Desarrollo de Londres, Director de Desarrollo Económico de Londres área Metropolitana (Greater London Enterprise), Presidente de la Agencia de Promoción Empresarial del Londres "One London" y Director de la Corporación de Desarrollo de los Docklands en Londres.

### **José Estrada**

Ingeniero Superior de Telecomunicación por la Universidad de Complutense de Madrid y Académico de la Real Academia de Ciencias de Málaga. Tras una dilatada experiencia en al empresa privada, -en la que cabe destacar su cargo como Presidente Ejecutivo de Ejecutivo de Hughes Electronics, S.A.; Director Industrial de Fujitsu España, S.A. y Presidente de IDEA en el Parque Tecnológico de Andalucía-, en 1996 comienza a trabajar para la Administración Pública ostentando el cargo de Director Gerente de la Empresa Municipal de Iniciativas y Actividades Empresariales de Málaga, S.A. (PROMALAGA). Director de la Fundación CIEDES y del II Plan Estratégico de Málaga, es experto en planificación estratégica y ponente habitual en foros internacionales organizados por entidades tan prestigiosas como el CIDEU, -Centro Iberoamericano para el Desarrollo Estratégico Urbano-, entre otras.

## Xavier Godàs

Xavier Godàs i Pérez es doctor en Sociología por la Universidad de Barcelona, especialista en sociología política y de los movimientos sociales, áreas temáticas en las que ha desarrollado sus trabajos de investigación. Ha sido profesor del Departamento de Teoría Sociológica, Filosofía del Derecho y Metodología de las Ciencias Sociales de la Universidad de Barcelona y colaborador de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE). Es autor de los libros *Postmodernismo: la imagen radical de la desactivación política* (1998, Barcelona, El Roure), *Democràcia participativa a les organitzacions* (2003, Barcelona, Fundación Josep Querol), *Política del Disenso* (Barcelona, 2007, Icària) y *Migraciones: un nuevo ámbito de cooperación entre gobiernos locales* (Montevideo, 2008, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL), además de diversos artículos y capítulos de libros sobre movimientos y políticas sociales. Su experiencia en la administración pública arranca en 2003, como asesor de la Concejalía de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona. Actualmente es Jefe de Gabinete de la Tenencia de Alcaldía de Acción Social y Ciudadanía.

## Ricard Gomà

Doctor en Ciencia Política por la UAB. Master en Políticas Públicas por la University of Strathclyde (Glasgow, Escocia) y Master en Estudios Urbanos y Metropolitanos por la UAB. Profesor Titular de Ciencia Política en la UAB. Profesor visitante en diferentes universidades europeas y latinoamericanas. Especializado en investigación sobre políticas sociales y el estado de bienestar, gobiernos locales, participación ciudadana y movimientos sociales, ha publicado diferentes libros sobre estas temáticas.

Miembro de la Secretaría Política y de la Comisión Permanente de Iniciativa per Catalunya Verds (ICV). Responsable nacional del ámbito de bienestar social de ICV. Presidente de la Fundación Nous Horitzons.

Des de 2003 es miembro del equipo de gobierno del Ayuntamiento de Barcelona asumiendo responsabilidades en materia de servicios sociales a la ciudad i desde las elecciones municipales de 2007, es Teniente de Alcalde de Acción Social y Ciudadanía. Presidente del Instituto Municipal de Personas con Discapacidad, Presidente del Consorcio Instituto de Infancia y Mundo Urbano y Vicepresidente del Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona. Actualmente es también el Presidente del Grupo Municipal de ICV-EUiA del Ayuntamiento de Barcelona.

## Horacio Ghirardi

Licenciado en Ciencia Política con Orientación en Administración y Planificación Pública por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Docente de la cátedra Teoría de la Administración

Pública y de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Se ha especializado en temáticas vinculadas a Modernización del Estado y Gestión Participativa local.

Director General del Programa de Descentralización y Participación Ciudadana de la Municipalidad de Rosario. En la actualidad es Secretario de Gobierno de la Municipalidad de Rosario.

Ha desempeñado las siguientes funciones:

- Coordinador General del Sistema de Presupuesto Participativo de la Ciudad de Rosario.
- Subsecretario de Gobierno de la Municipalidad de Rosario.
- Presidente del Bloque de Concejales del Partido Socialista en la Ciudad de Rosario.

### **Alfonso Iracheta**

Arquitecto por la Universidad Autónoma del Estado de México; Maestro en Planeación Urbana, por la Universidad de Edimburgo, Escocia; Doctor en Estudios Regionales por la Universidad de Varsovia, Polonia; se especializó en Planificación Regional del Desarrollo en Buenos Aires, Argentina; en Administración Metropolitana en Rio de Janeiro, Brasil en la Fundación Getulio Vargas, y en Medio Ambiente y Desarrollo en México.

Ha editado y coeditado quince libros. Ha publicado del orden de 70 trabajos como capítulos de libro y artículos en revistas, ha actuado como ponente en aproximadamente 320 eventos en todo México y 20 países.

Fundó la Maestría en Planeación Metropolitana en la UAM-Azcapotzalco (1986); fue Director Fundador de la Escuela de Planeación Urbana y Regional (hoy facultad) de la UAEM (1986-1988). Fue Presidente de El Colegio Mexiquense (1998-2002). Fue coordinador fundador de la Oficina para México de UN-Hábitat (2003-2004). Actualmente se desempeña como Coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (PROURBA) de El Colegio Mexiquense; miembro del Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI); es Miembro Fundador de la Red Interinstitucional sobre Áreas Metropolitanas de Europa y América Latina (RIDEAL), Coordinador Nacional de la Red Mexicana de Ciudades Hacia la Sustentabilidad (RMCS). Es miembro del Consejo Editorial de revistas especializadas en Chile, Brasil y México.

Es Consultor de los tres ámbitos de Gobierno, y a nivel internacional en temas sobre suelo, vivienda, planeación territorial y metropolización, principalmente, en instituciones como Banco Mundial, Fundación Hewlett entre otras, es Miembro del Consejo Mundial Asesor de la Organización de las Naciones Unidas- Hábitat y de la Red Global de Investigación en Asentamientos Humanos para el periodo 2007- 2009 y es Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

## Josep M<sup>a</sup> Lahosa

Criminólogo y Geógrafo. Ha sido director de servicios de seguridad y policía en varios municipios, desde 1986 trabaja en el ayuntamiento de Barcelona, donde hoy es Director de Servicios de Prevención. Ha impulsado una estrategia de mejora del conocimiento de la realidad de la seguridad, por medio tanto del análisis de los datos estadísticos como de la realización de la encuesta de victimización y opinión sobre la seguridad, e investigaciones sobre el espacio público.

Asimismo ha pilotado y acompañado la respuesta de Barcelona al fenómeno de las “pandillas” latinas.

En el ámbito académico ha impartido clases en los Masters “Criminología y ejecución penal” de la Universidad Autónoma de Barcelona; de “Intervención ambiental” de las Universidades de Barcelona y Autónoma de Barcelona y de “Gestión de la ciudad” de la Universidad Politécnica de Catalunya.

Ha formado parte del Colegio Analítico para la Seguridad Urbana del Forum Europeo para la Seguridad Urbana. Coordinó el proyecto “Justicia de proximidad” de la red europea SecuCites; miembro de los Comités organizadores de las conferencias internacionales de prevención de la inseguridad urbana (Barcelona, 1987); (Montreal, 1989); (París, 1991); (Barcelona, 1997), (Nápoles, 1999) y (Zaragoza, 2006). Como experto del Consejo de Europa formó parte de una misión de estudio a Moldavia para evaluar el sistema de justicia de menores. Es el Secretario Ejecutivo del Forum Español para la Prevención y la Seguridad Urbana.

## Jesús Maetzu

Licenciado en Teología Universidad Pontificia de Salamanca, y en Derecho.

Ha sido profesor de Ciencias Sociales, y actualmente es profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Hispalense de Sevilla.

Ha sido Director-Responsable del “Programa de Desarrollo Comunitario”, para llevar a cabo tareas de promoción y desarrollo comunitario en Barriadas marginales de extrarradio de Cádiz (Zona de Puertas de Tierra). Y rehabilitación Comunitaria de Barriadas Marginales en Auxina, Loreto y de San Lorenzo del Puntal. Rehabilitación Comunitaria de Barriadas Marginales Barriada del Cerro del Moro

Miembro Fundador Asociación de Juristas de Sevilla “Derecho y Democracia”  
Director Sección Delegada Escuela Social de Granada. (Sede Sevilla).

Adjunto Primero del Defensor del Pueblo Andaluz. Defensor del Pueblo Andaluza e.f

Actualmente Comisionado para el Plan Integral del Polígono Sur de Sevilla.

## **Óscar Alberto Molina**

Secretario de Planeación Distrital Bogotá

Sociólogo con postgrado en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de México. Su trayectoria profesional se ha consolidado en el sector público e internacional como Contralor Auxiliar de la Contraloría de Bogotá, Asesor en el Congreso de la República, consultor de FESCOL (Fundación Eber de Alemania) y de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, organismo que agrupa a nivel tripartita a los representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores de diferentes países del mundo. para la elaboración conjunta de políticas y programas en el marco de la relaciones laborales y el nuevo contexto internacional.

Fundador del Polo Democrático Independiente, miembro de la Dirección Nacional del partido y coordinador de la Comisión Nacional del mismo, director de la Fundación Articular.

Padre de tres hijos, es catalogado como un hombre disciplinado y analítico que aplica el concepto de planeación bajo estándares de resultados y trabajo en equipo. Al frente de la Secretaría Distrital de Planeación busca que la entidad sea realmente el centro de pensamiento de la ciudad y que responda efectivamente a los nuevos desafíos y cambios constantes de una metrópolis como Bogotá.

## **Lluïsa Moret**

Lluïsa Moret i Sabidó (Barbastro, 1965). Psicóloga, especializada en psicología social, y máster en Políticas de Género. Con experiencia profesional en el sector público y privado en el diseño y la implementación de programas estratégicos y servicios de atención socioeducativa. Experiencia como directiva en la administración pública de actuaciones orgánicas centradas en programas Transversales de ciclo de vida y género. Fue responsable del Departamento de Programas Transversales y Soporte Técnico del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat, Barcelona. Actualmente es Teniente Alcalde de Bienestar y Ciudadanía (Servicios Sociales, Igualdad de Género, Nuevos Usos del tiempo, Personas Mayores y Personas con Discapacidad).

de la Asociación de Técnicas de Gestión de Residuos Urbanos.

## **Clemente Navarro**

Profesor Titular de Sociología. Director del Centro de Sociología y Políticas Locales en la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla). Ha sido investigador invitado en el Consiglio Nazionale Della Ricerca (Italia) y en la Paul Harris School of Public Policy de la Universidad de Chicago (USA). Visitante en las universidades de Roma y Firenze (Italia), Bielefeld (Alemania), Chicago (USA) y universidades latinoamericanas como Río de Janeiro, Sao Carlos (Brasil), La Habana (Cuba), San Luís y General San Martín (Argentina).

Su investigación se centra en la gobernanza y las políticas locales, y en especial, la participación pública en los procesos de elaboración y ejecución de las segundas. Actualmente dirige el proyecto 'Gobernanza local comparada en Latinoamérica' (MAE), 'La dinámica cultural de las ciudades' (CICYT) y 'La Participación Pública en los procesos de Planificación Estratégica' (RADEUT). Participa en el proyecto 'Amenities and Urban Development' (Cultural Policy Centre, University of Chicago) y 'Sociedades locales de bienestar, género y participación' (CICYT-Instituto de la Mujer), habiendo realizado el reciente estudio sobre 'Participación Local' para el Centro de Investigaciones Sociológicas. Ha participado en el proyecto 'Political Leadership in European Cities' (ESF) y dirigido el proyecto Fiscal Austerity and Urban Innovation en España (CICYT), del que es coordinador en Iberoamérica.

Es autor de numerosas publicaciones y artículos como los libros 'El Sesgo Participativo' (1999), 'La calidad del pluralismo del bienestar' (2001), 'Democracia asociativa y oportunismo político' (2003), 'Ciudadanía y Administración Municipal' (2005) o 'La Nueva Cultura Política' (editado junto a Terry N. Clark, 2007).

### **Àngels Nogué**

Desde el 2001 y hasta la actualidad es coordinadora del Área de Bienestar Social de la Diputación de Barcelona y ha sido Jefe del Servicio de Acción Social de la misma organización de 1999 al 2001.

Ha sido Directora de Servicios Personales del Ayuntamiento de Barcelona (Distrito del Eixample 1987-1999) y ha dirigido 2 parvularios, una escuela de Educación General Básica y una Escuela de Adultos desde 1979 a 1987.

Ha participado en diferentes jornadas y Congresos nacionales e internacionales sobre temas de Servicios Sociales y ha escrito diferentes artículos.

Es licenciada en Ciencias de la Educación, rama de organización, diplomada en magisterio, ciencias sociales y, entre otros cursos, ha realizado un Curso de Función Gerencial en ESADE.

### **Josep M<sup>a</sup> Pascual**

Experto en gestión estratégica de territorios y políticas públicas. Socio y Director de Estrategias de Calidad Urbana. Es también Presidente de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno y miembro fundador y coordinador técnico del Movimiento Internacional América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC).

Ha sido asesor de la CEPAL, Naciones Unidas, durante el año 2007.

Fue coordinador de Servicios de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona (1987-1988) y Coordinador Técnico del Plan Estratégico del Ayuntamiento de Barcelona (1989-1992).

Entre 1975 y 1985 fue profesor de la Facultad de Económicas de la Universidad de Barcelona.

En el ámbito de la Planificación Estratégica de ciudades ha dirigido, entre otros, los equipos técnicos de los Planes Estratégicos de Valencia, Sevilla, Gijón, Girona, etc. Ha asesorado técnicamente en la elaboración de estrategias urbanas a Málaga, Las Palmas de Gran Canaria, Bogotá y Medellín, en Colombia, Guadalajara y Puebla, en México, y Juiz de Fora y Belo Horizonte, en Brasil, entre otros.

En el ámbito de las estrategias regionales y políticas públicas territoriales destaca el proyecto estratégico sobre el empleo en Asturias (España), gobernanza de la salud en Cataluña, el Marco Estratégico de la acción social en Barcelona, proyectos educativos en diferentes ciudades de Cataluña y el Plan Estratégico del deporte en Barcelona.

Ha publicado diversos libros sobre Planificación y Gestión Estratégica y Políticas Públicas, entre los que destacan:

- «Gobierno Relacional y Cohesión Social». Diputación de Barcelona, Barcelona, 2009.
- «La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática. Los planes estratégicos de segunda generación». Diputación de Barcelona, Barcelona, 2007.
- «Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de redes de ciudades». Junta de Andalucía, Sevilla, 2004 y América-Europa de Regiones y Ciudades.
- «La gestión estratégica de las ciudades. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era infoglobal». Junta de Andalucía. Sevilla, 2003.
- La Estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas. Diputación de Barcelona y Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico. Barcelona, 2000.

Publica regularmente artículos en revistas especializadas sobre gobiernos locales y políticas públicas, en especial políticas sociales y coordina habitualmente seminarios internacionales sobre estrategias territoriales, gestión pública local y regional en Colombia, España y México.

## Saúl Pineda

Economista industrial por la Universidad de Medellín. Especialista en Política Económica por la Universidad de Antioquia.

Otros Estudios Realizados: Visiting Scholar Universidad de California Berkeley. Institute of Urban and Regional Development 1998 –1999. Investigación: Desarrollo Económico Local y Regional en la Era de la Información, bajo la tutoría del Profesor Manuel Castells.

Es Director del Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas de la Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia

Ha sido:

- Vicepresidente de Gestión Cívica y Social de la Cámara de Comercio de Bogotá.
- Asesor del Secretario General de la Comunidad Andina para Asuntos Estratégicos y Consultor Banco Interamericano de Desarrollo – Cancillería Colombiana en la evaluación de la Política Exterior Colombiana
- Director Centro de Desarrollo Humano. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Medellín
- Consultor Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en asuntos de Planeación Estratégica y Desarrollo Económico Local y Regional
- Consejero Económico y de Competitividad para Medellín, en representación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Secretario Ejecutivo del Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana

## Luis Pizarro

Luis Pizarro Medina nació en 1947 en Alcalá de los Gazules (Cádiz). Casado y padre de dos hijos, desde julio de 2008 es vicesecretario general del PSOE de Andalucía. Hasta entonces, y desde 1994, estuvo al frente de la Secretaría de Organización y Coordinación de la Comisión Ejecutiva Regional de esta formación, en la que ingresó en 1973.

Los inicios de la actividad política del nuevo consejero de Gobernación estuvieron estrechamente ligados al ámbito municipal. Desde muy joven participó en la creación del movimiento vecinal de Cádiz y con 28 años presidió la Asociación de Vecinos de Loreto, una de las primeras entidades vecinales de esta ciudad. Entre 1979 y 1983 fue concejal delegado de Obras Públicas y Servicios del Ayuntamiento gaditano, donde en el siguiente mandato ocupó la Primera Tenencia de Alcaldía y la Portavocía del Grupo Municipal Socialista.

En 1986, Luis Pizarro pasó de la política local a la autonómica al ser elegido parlamentario por Cádiz, circunscripción por la que hoy sigue siendo parlamentario. Desde 1990 ha sido también senador en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

## Joan Prats

Consultor Internacional en reforma del estado y Gobernanza democrática. Presidente de la Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa.

Licenciado en Derecho, Premio Extraordinario, Universidad de Valencia. Diplomado en Estudios Europeos, Instituto de Altos Estudios Internacionales, Niza (Francia) en 1968. Posee el Diploma de Estudios Superiores en Derecho Público concedido por la Antigua Universidad de Sorbona, Francia. Es también Doctor en Derecho por la Antigua Universidad de La Sorbona en París, así como Doctor en Derecho, Premio Extraordinario, Universidad Autónoma de Barcelona en 1973.

Ejerció de Funcionario del Ministerio de Hacienda de 1961 a 1968. Fue Diputado en el Parlamento de Cataluña, Senador en el Senado español y miembro de la Comisión Ejecutiva del Partido Socialista Obrero Español durante los años 1980 a 1984.

Fue también Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública de España durante los años 1983 y 1984. A partir de entonces y durante los próximos cuatro años, fue Consejero de Estado. Compaginó esta tarea con la de profesor Ordinario de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas y la de Catedrático de la Universidad Ramón Llull. Así mismo dirigió el Instituto de Dirección y Gerencia Pública de Esade y el "Barcelona Governance Project", proyecto de investigación y consultoría estratégica sobre el cambio institucional a "economías de mercado" especialmente en el Norte de África y América Latina. Desde 1985 y hasta 1998, impartió el curso Instituciones y Políticas Comunitarias para el MBA de Esade.

Fue Consultor en Administración, Gerencia Pública y Desarrollo Institucional de diversos Organismos Internacionales: OCDE, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, unión Europea, Agencia Española de Cooperación Internacional y Gobierno de Cataluña.

Es el Director ejecutivo del Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), que tiene como objetivo desarrollar investigaciones, estudios, consultoría, publicaciones y redes, referidas al desarrollo institucional necesario para la transición o la consolidación de procesos democráticos, economías de mercado abiertas y sociedades cohesionadas.

Es Director de los Estudios de Derecho y Ciencias Políticas de la Universitat Oberta de Catalunya.

En mayo de 2003 fue nombrado miembro de la comisión de expertos para la elaboración del informe sobre las reformas de las Administraciones Públicas para el Congreso de Diputados del Ministerio de Administración Pública.

Desarrolla una gran actividad como conferenciante, publicista y participante destacado en eventos de relevancia y es autor de diversos artículos y libros en el campo de la Administración Pública, la Gobernabilidad y el Desarrollo Institucional

### **Marc Rímez**

Licenciado y Maestro en Ciencias Económicas por la Universidad Católica de Lovaina (1971-1976).

Máster en Estudios del Desarrollo por el Instituto de Estudios del Desarrollo de Universidad Católica de Lovaina (1974-1976).

Responsable de la Coordinación de la Cooperación con América Latina, Servicios de Relaciones Internacionales, de la Diputación de Barcelona.

Director Ejecutivo del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE – América Latina, Diputación de Barcelona.

### **Marc Rius**

Marc Rius Piniés es Director General de Participación Ciudadana de la Generalitat de Catalunya (Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación). Es licenciado en Derecho (Universidad de Barcelona) y licenciado en Ciencia Política y de la Administración (Universidad de Barcelona). Ha publicado diversos trabajos sobre organizaciones políticas y es profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Barcelona

### **Claudio Sainz**

Nace en Guadalajara, Jalisco, México en 1950

Arquitecto por la Universidad Autónoma de Guadalajara, 1972

Practica profesional de 1972 a la fecha, en PLANEN, arquitectos y urbanistas

Miembro de Prohàbitat A.C. institución ciudadana para la defensa del Medio Ambiente en 1968

Miembro del Colegio de Arquitectos del Estado de Jalisco A.C.

Miembro de la Asociación Internacional de Urbanistas, AIU-ISOCARP

Arquitecto Emérito de la Academia Nacional de Arquitectura, Capitulo en Guadalajara

Director de la Comisión de Planeación Urbana de Guadalajara 1996-2000

Director General de Planeación y Urbanización del estado de Jalisco 2001-2002

Coordinador de Asesores del Gobernador de Jalisco 2002-2003

Secretario de Desarrollo Urbano del estado de Jalisco 2003-2007

Presidente del Fideicomiso de la Región Centro Occidente de México 2004-2007

Miembro Fundador de la Red Mexicana de Ciudades para la Sustentabilidad  
Miembro Fundador de AERYC  
Coordinador General de CIDET, Fundación Ciudadanía y Desarrollo Estratégico del Territorio.

### **Eduard Sala**

Director de la Obra Social Santa Lluïsa de Marillac y de Llar de Pau, de la Compañía de las Hijas de la Caridad. Dirige dos centros de estancia limitada para personas sin hogar convalecientes (uno de hombres, desde 2002, y otro de mujeres, desde 2006), dos centros de día y un servicio de acogida y orientación dirigido a personas sin hogar con drogodependencias, un equipo de acompañamiento en centros penitenciarios, un proyecto de viviendas de inclusión social, un servicio de alimentos y un recurso residencial para mujeres víctimas de malos tratos con hijos a cargo. Algunos de estos servicios están concertados con el Ayuntamiento de Barcelona.

Miembro de la red de atención a personas sin techo de la ciudad de Barcelona. Y miembro del consejo social de la Sindicatura de Greuges de Catalunya desde 2004.

Ha sido:

- Coordinador de proyectos propios de Educadors d'Acolliment Social s.s.c.l: Centre de Dia "El Mil·lenari" y Centre Residencial d'Acció Educativa "La llar".
- Profesor de la Diplomatura Universitària de Educació Social de l'Institut de Formació de la Fundació Pere Tarrés (Universitat Ramon Llull).
- Responsable de la Área Social de Cáritas Diocesana de Barcelona (1999-2001) y de los Programas Especializados de Cáritas Diocesana (1998-1999).
- Director de diferentes recursos de atención a menores en situación de riesgo en medio abierto y residencial (1985 – 1998).

### **Alfonso Yerga**

Licenciado en Historia. Master en Sistemas y Tecnologías de la Información en la Empresa y Master en Desarrollo Local. Funcionario de carrera de la Diputación Provincial de Sevilla. Ha sido Director General de Administración Local en la Junta de Andalucía, miembro del Consejo Consultivo de Andalucía, así como Director del Plan Estratégico "Sevilla 2010" en el Ayuntamiento de Sevilla. Ponente y autor en temas relacionados con Gestión Pública para diversas instituciones, así como colaborador de la Cooperación Internacional de la Junta de Andalucía en temas de Gestión Pública y Planificación Estratégica. Presidente de la Asociación América - Europa de Regiones y Ciudades (AERYC). En la actualidad es Director gerente de la Fundación Centro de Estudios Andaluces, dependiente de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

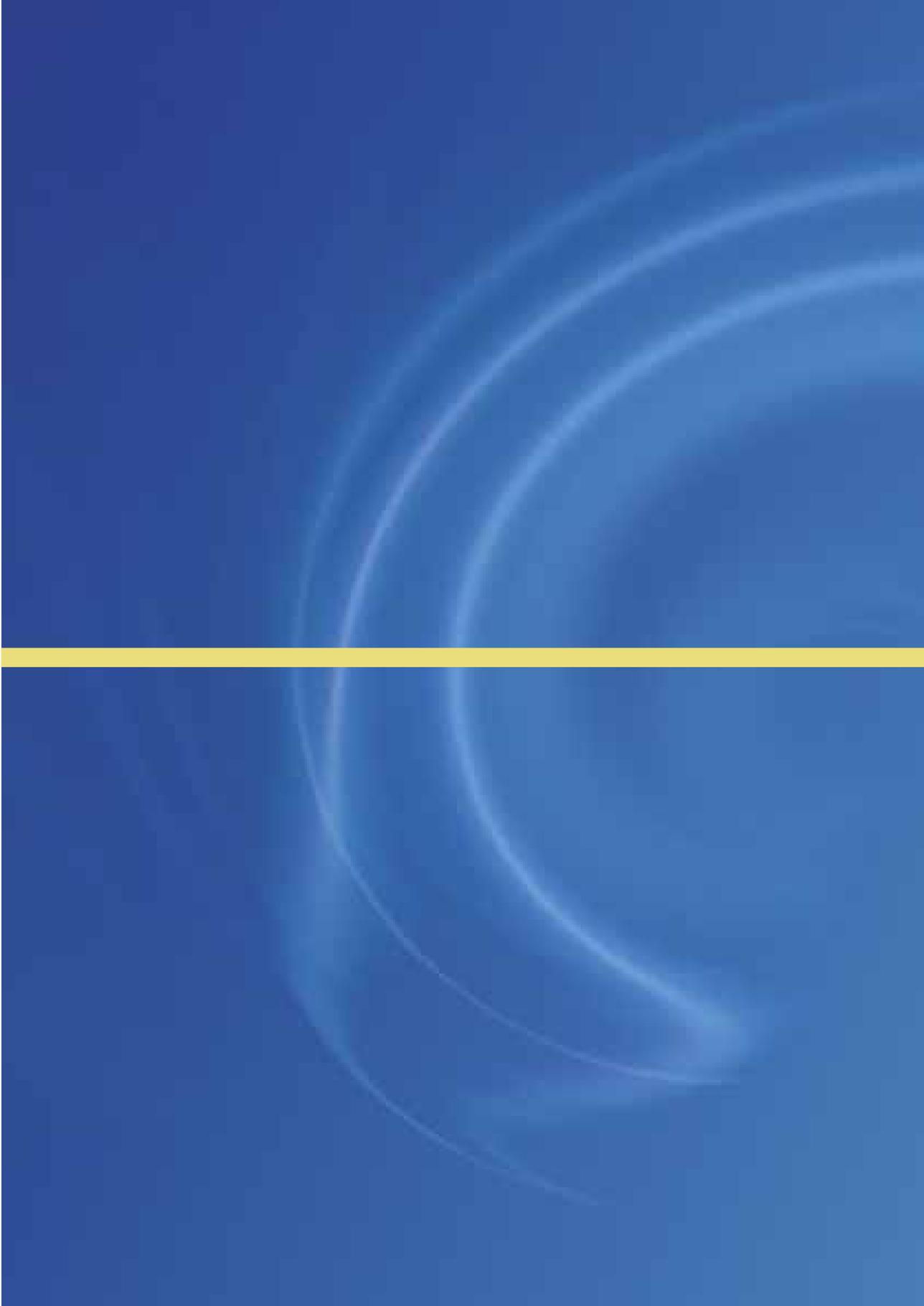
## Manuel Zafra

- Profesor Titular. Departamento: Ciencia Política y de la Administración. Facultad: Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Granada.
- Vocal Asesor Coordinador en el Gabinete del Ministro de Educación (Legislatura 1993-1996).
- Consejero Delegado del Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional
- Director del Plan Estratégico de la Diputación de Granada
- Director General de Cooperación Local del Ministerio de Administraciones Públicas.
- Asesor Presidencia del Gobierno de la Nación
- Director General de Administración Local de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía

Ha publicado numerosos artículos en varias revistas como por ejemplo la Revista de Estudios Políticos, la Revista Vasca de Administración Pública, la Revista Claves de Razón Práctica, la Revista Metapolítica, la Revista Foro Interno y la Revista Española de Ciencia Política y de la Administración.

También es autor de varios libros:

- Estudio Preliminar a la Edición facsímil del libro Instrucción teórico-práctica a los Alcaldes Constitucionales. Cemci-Inap
- El marco político del caciquismo en Política en penumbra Ed. Siglo XXI
- Pensar lo público Ed. CEMCI-ESADE
- Alexis de Tocqueville Ed. Del Orto
- El control judicial de la discrecionalidad administrativa. Estado de la cuestión en la obra colectiva Control judicial de la discrecionalidad administrativa editada por el Instituto Andaluz de Administración Pública.
- El ayuntamiento como facilitador de consensos y gobernabilidad en Pensando lo local en un nuevo siglo. Fundación Pi i Sunyer.
- Las políticas públicas en Veinte años del Estatuto de Autonomía. En colaboración con Antonio Porras Nadales y Editado por el Parlamento de Andalucía.
- Análisis de Políticas y Gestión Pública Estratégica en la obra colectiva Gestión Pública en España.
- Órganos de participación ciudadana en Reflexiones sobre la Ley de Modernización del Gobierno Local. Fundación Pi i Sunyer.
- Autonomía Local: Competencias Propias y Financiación incondicional (Papeles de Economía Española 115/2008).
- Relaciones Institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales (Coordinador).
- Reflexiones sobre el Gobierno Local (Anuario de Gobierno Local 2004).



Cohesión Social y Gobernanza democrática:

---

Para unas regiones y ciudades más inclusivas