

**Los gobiernos locales en
la construcción del futuro de los países:
Gobernanza Urbana y Desarrollo Regional**

Coordina:

América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC)

Josep M^a Pascual Esteve

Amelia Fernández Paricio

Júlia Pascual Guiteras

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 un conjunto de ayudas para facilitar la publicación de cualquier texto que se considere de interés para la comunidad, pero no comparte necesariamente las opiniones o juicios de valor que los autores plasmen en sus obras.

Edita: Dirección General de Administración Local
Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía
© Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía.

Dirección del proyecto: Cristóbal del Río Tapia

Asistencia y coordinación técnica: José M^a Pascual Esteve

Diseño: Imprenta Luque

Impresión: Imprenta Luque

I.S.B.N. 978-84-691-6355-9

Depósito Legal: CO 117-2009

| | |
|---|----|
| Presentación | 13 |
| D ^a . Clara Eugenia Aguilera García | |
| Prólogo | 15 |
| D. Manuel Zafra Víctor | |
| Capítulo I. Tesis para el debate | 17 |
| La Cohesión Social y la Gestión Local Relacional son la base del desarrollo (y no a la inversa) | 19 |
| D. Josep Maria Pascual | |
| 1. Principales Ideas | 19 |
| 2. ¿Qué se entiende por cohesión social? | 19 |
| 2.1. La cohesión social como reducción de brechas sociales: Una concepción necesaria aunque insuficiente..... | 19 |
| 2.2. La cohesión social es promotora de desarrollo, y no puede considerarse su resultado ... | 21 |
| 2.3. La cohesión social, entendida como capacidad de organización y acción, es la clave para el desarrollo endógeno de ciudades y regiones. | 21 |
| 2.4. La cohesión social es la capacidad de organización y acción que promueve el desarrollo de las sociedades orientado por objetivos de equidad social. | 24 |
| 3. Los gobiernos locales y la cohesión social. | 26 |
| 3.1. La cohesión social requiere política de proximidad. | 26 |
| 3.2. Los gobiernos locales cohesionadores deben actuar más como gestores relacionales y organizadores colectivos, que como proveedores y gestores de servicios. | 26 |
| 3.3. Los pilares del liderazgo político de la cohesión social..... | 27 |
| 3.4. Los gobiernos locales deben insertar sus estrategias urbanas en el contexto metropolitano y regional. | 29 |
| 4. Referencias seleccionadas | 29 |
| Capítulo II. | |
| Los gobiernos locales como organizadores colectivos del desarrollo humano de las ciudades | 31 |
| La experiencia de Caguas, Puerto Rico | 33 |
| D. William Miranda Marín | |
| Principios de Gobernanza Local en un mundo Globalizado | 37 |
| D. Alfonso Iracheta | |
| 1. Introducción | 37 |
| 2. Cinco revoluciones que están cambiando las formas de vida y el gobierno en el mundo ... | 38 |
| 2.1. Globalización de los mercados y las economías | 38 |
| 2.2. Transformación del conocimiento, la educación y las telecomunicaciones | 39 |

| | |
|--|----|
| 2.3. Las nuevas formas de la política | 40 |
| 2.4. Las expectativas sociales | 42 |
| 2.5. Los cambios territoriales y ambientales..... | 42 |
| 3. Nuevos principios para el gobierno de los territorios | 44 |
| 3.1. La gobernanza como modelo socio-político | 44 |
| 3.2. La Política que va más allá de la administración pública y los partidos políticos | 45 |
| 3.3. La Democracia representativa y participativa como principio consubstancial de la gobernanza | 45 |
| 3.4. La Urbanización como proyecto | 46 |
| 3.5. El gobierno local es clave para la gobernanza democrática | 46 |
| 3.6. Estructuras institucionales para la gobernanza democrática | 47 |
| Urbanismo social y Desarrollo humano: La transformación de Medellín | 49 |
| D ^a . Clara Inés Restrepo | |
| 1. Una gestión pública transparente | 49 |
| 2. El desarrollo humano integral es el principal objetivo de todo lo que hacemos | 50 |
| 3. La educación es el eje de la transformación social | 51 |
| 4. El control y la disminución de la violencia son elementos fundamentales para que la inversión social sea eficiente | 52 |
| 5. Un urbanismo social que transforma el espacio y reconstruye la ciudad y las oportunidades | 52 |
| 6. La generación de ingresos y empleo son básicos en la lucha contra la pobreza: Cultura E | 53 |
| 7. Corresponsabilidad y Participación Ciudadana: | 54 |
| La experiencia del modelo de colaboración Gobierno-Ciudadanía en el municipio autónomo de Caguas, 1991-2007..... | 56 |
| D. Alfredo Carrasquillo | |
| 1. Introducción | 56 |
| 2. Los orígenes de la cultura política adversativa en Puerto Rico | 56 |
| 3. De la exclusión al tejido de redes y la colaboración | 61 |
| 4. Lecciones aprendidas y recomendaciones | 65 |
| La transformación de una ciudad por medio de (aplicando) la Gobernanza en Puerto Rico | 66 |
| D. José A. Marcano | |
| 1. Introducción | 66 |
| 1.1. El gobierno municipal actual | 67 |
| 1.2. Resultados del gobierno proveedor y facilitador | 67 |

| | |
|---|-----------|
| 2. La Gobernanza Democrática un nuevo estilo de gobernar | 67 |
| 2.1. Capacitación de Organización | 68 |
| 3. Bases comunes de política para los Gobiernos Locales..... | 69 |
| 4. Conclusión | 69 |
| Capítulo III: La Gobernanza de las regiones y las áreas metropolitanas | 71 |
| El Buen Gobierno de las Regiones y Áreas Metropolitanas: Las Regiones como redes de ciudades | 73 |
| D.Alfonso Yerga | |
| 1. Introducción | 73 |
| 2. La Reflexión sobre el Gobierno..... | 74 |
| 3. Gobierno y Territorio..... | 75 |
| 4. Gobierno, Territorio y Red | 76 |
| 5. Necesidad de un discurso que atraiga | 77 |
| 6. ¿Qué hacer? | 78 |
| La Gobernanza de las Regiones y las Áreas Metropolitanas | 79 |
| D.José Estrada | |
| 1. Málaga: de la ciudad a la metrópoli | 80 |
| 1.1. Anticiparse a los acontecimientos | 80 |
| 1.2. Foro Metropolitanos de Alcaldes: Instrumentos de gestión metropolitana | 81 |
| 1.3. Metodología de Trabajo. Organización del Foro | 82 |
| Ciudades y Regiones 0-1: Complementariedad o juegos de Suma Cero | 83 |
| D.Eladio Garzón | |
| Gobernanza territorial e integración regional en Colombia: la experiencia de Bogotá-Cundinamarca | 88 |
| D. Saúl Pineda | |
| 1. Sobre el concepto de región | 88 |
| 2. Sobre el nuevo regionalismo | 90 |
| 3. Colombia: Marco de políticas para el desarrollo territorial | 92 |
| 4. El conflicto interno y las dinámicas territoriales | 94 |
| 5. Integración regional: la experiencia de Bogotá – Cundinamarca | 96 |
| 5.1. Antecedentes | 97 |
| 5.2. Los acuerdos institucionales al interior de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC) | 98 |
| 5.3. Los acuerdos institucionales al interior del Consejo Regional de Competitividad | 101 |
| 6. Bibliografía | 105 |
| La Ciudad Región, Ciudad Integrada, Ciudad con Identidad: La gestión como herramienta de cohesión | 108 |
| D. Claudio Sainz | |

| | |
|--|------------|
| 1. Contexto a la propuesta | 108 |
| Los objetivos de AERYC y de la Conferencia en Caguas..... | 108 |
| En la V Conferencia AERYC se plantearon los siguientes temas a debate: | 108 |
| 2. Guadalajara, ciudad metropolitana en evolución: Hacer planes estratégicos en la democracia | 110 |
| 3. Guadalajara metropolitana y la ciudad región | 111 |
| 4. La gestión estratégica de los proyectos | 112 |
| 4.1. El futuro cercano | 113 |
| 4.2. Mantener la sustentabilidad de la ciudad-región | 114 |
| 4.3. Integrar Zonas en Proceso de Fragmentación | 115 |
| 4.4. Renovar las Zonas históricas y tradicionales | 115 |
| 4.5. Mejorar las Zonas de urbanización irregular | 116 |
| 4.6. Integrar las Zonas de nueva implantación de vivienda formal | 117 |
| 5. La Gobernanza requiere de nuevos liderazgos | 117 |
| 6. Conclusiones | 118 |
| Capítulo IV. Claves para el liderazgo político | 119 |
| Claves para el liderazgo político en Gobernanza | 121 |
| D. Xavier Godás | |
| 1. Política: Pasión y Conocimiento | 121 |
| 2. 5 Claves de la acción política en Gobernanza | 121 |
| 3. A modo de conclusión | 122 |
| El papel del político en tiempos de incertidumbre | 123 |
| D. José Luis Álvarez | |
| Las claves del liderazgo político representativo | 125 |
| D ^a . Maureen Clarke Clarke | |
| 1. El liderazgo político de las Mujeres en la Ciuda de San José, Costa Rica | 125 |
| 2. Modelo formativo para Liderar en Clave de Género..... | 129 |
| 2.1. Seminario de San Salvador | 129 |
| 2.2. Seminario de Barcelona | 130 |
| 2.3. Seminario de Montevideo | 131 |
| 3. Centro Eurolatinoamericano de Formación Política “Mujer y Ciudad” | 132 |
| Se buscan con buena recompensa... Líderes para las democracias del siglo XXI..... | 136 |
| D ^a . Marcia Rivera | |

| | | |
|----|---|-----|
| 1. | El liderazgo político como praxis social | 137 |
| 2. | La complejidad que deben enfrentar los nuevos líderes | 138 |
| 3. | Hacia nuevos modelos de liderazgo | 140 |

Explorando el liderazgo político:

| | |
|---|-----|
| El papel Académico/Experto en los Procesos de Política Pública en Puerto Rico | 141 |
| D. Cecilio Ortiz García | |

| | |
|---|-----|
| 1. Extracto | 141 |
| 2. Introducción | 141 |
| 3. Liderazgo Político y el proceso de política pública en Puerto Rico. | 142 |
| 4. Cual es el papel del académico en el proceso de política publica ambiental del país? ... | 144 |
| 5. Retos y oportunidades a las aportaciones del académico/a a la política pública ambiental. | 145 |
| 6. ITEAS como ejemplo integrador de la visión del académico como empresario de política pública. | 147 |
| 7. Bibliografía | 149 |

Capítulo V. Los Planes Estratégicos de 2ª Generación 151

| | |
|---|-----|
| Los planes estratégicos de segunda generación | 153 |
| D. Oriol Estela | |

| | |
|--|-----|
| 1. Introducción | 153 |
| 2. Los diez vectores esenciales de un plan estratégico de segunda generación | 154 |
| 2.1. Revalorización de la política | 154 |
| 2.2. Prospectiva | 154 |
| 2.3. Concurrencia | 155 |
| 2.4. Sostenibilidad..... | 156 |
| 2.5. Valores | 157 |
| 2.6. Redes sociales | 157 |
| 2.7. Gestión urbana/territorial abierta | 158 |
| 2.8. Creatividad..... | 159 |
| 2.9. Cooperación internacional | 160 |
| 2.10.“Factor X” | 161 |
| 3. Conclusión | 161 |

| | |
|---|-----|
| Planes Estratégicos de Segunda Generación ¿Instrumento para la organización de voluntad política de transformación? | 162 |
| D. Joao Vítor García | |

| | |
|--|------------|
| El plan estratégico de Mérida: Una experiencia a compartir | 164 |
| Ing. Humberto Sauri Duch | |
| 1. Los productos del plan estratégico..... | 167 |
| 2. Documento que viene al caso | 169 |
| “Gobernanza urbana y Desarrollo Regional: Los Gobiernos Locales en la Construcción del Futuro de Puerto Rico” | 170 |
| D. Leslie Rodríguez | |
| Participación Ciudadana y Planificación Estratégica en los Barrios de Caguas, Puerto Rico | 176 |
| D. Rafael Torrech San Inocencio | |
| Planificación y desarrollo comunitario integral: Experiencias y retos en la implantación de un Plan Estratégico de segundo nivel | 185 |
| D ^a . Mari Villariny Marrero | |
| Capítulo VI. La construcción colectiva del bienestar social | 191 |
| Abrir la Administración a la Ciudadanía | 193 |
| D. Joaquim Brugué | |
| 1. Los objetivos: ¿Por qué hemos de incorporar la participación en la administración autonómica? | 193 |
| 2. Los contenidos: ¿Qué debemos hacer? | 194 |
| 3. Las formas ¿Cómo debemos hacerlo? | 196 |
| 3.1. Definir el marco de referencia | 198 |
| 3.2. Difundir el proyecto | 199 |
| 3.3. Organizar y ordenar espacios de participación y debate | 199 |
| 3.4. Redactar las conclusiones del proceso | 200 |
| 3.5. Responsabilidad pública | 201 |
| 4. A modo de Conclusión | 201 |
| Barcelona: La política de inclusión social en el marco de redes de acción | 202 |
| D. Xavier Godás | |
| 1. Introducción: la inclusión social como paradigma de acción | 202 |
| 2. La Barcelona social | 203 |
| 3. El Plan Municipal por la Inclusión Social: una panorámica | 204 |
| 4. El eje de la participación | 206 |
| 4.1 Una trayectoria histórica de dinámica relacional | 207 |
| 4.2. Un paso más: el Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva | 210 |
| 5. A modo de conclusión | 211 |

| | |
|---|-----|
| Capítulo VII. Conclusiones y resultados de la V Conferencia Anual AERYC | 213 |
| Conclusiones y principales resultados de los grupos de trabajo en la V Conferencia AERYC | 215 |
| Equipo Secretaría Técnica AERYC | |
| 1. Previo | 215 |
| 2. Conclusiones presentadas para el debate | 215 |
| 3. Principales resultados de la priorización de las conclusiones presentadas | 218 |
| 4. Enmiendas y aportaciones | 219 |
| 5. Ejercicio de correlación de algunas de las conclusiones en el documento puesto a encuesta | 220 |
| 6. Debate en los grupos de trabajo | 221 |
| 6.1. GRUPO DE TRABAJO 1: Los gobiernos locales como organizadores colectivos del desarrollo humano de las ciudades | 221 |
| 6.2. GRUPO DE TRABAJO 2: La gobernanza de las regiones y áreas metropolitanas | 222 |
| 6.3. GRUPO DE TRABAJO 3: Claves para el liderazgo político | 223 |
| 6.4. GRUPO DE TRABAJO 4: Los Planes Estratégicos de 2ª. Generación | 224 |
| Capítulo VIII. Autores capítulos: referencias biográficas | 225 |
| JOSE LUIS ÁLVAREZ | 227 |
| JOAQUIM BRUGUÉ | 227 |
| ALFREDO CARRASQUILLO | 227 |
| MAUREEN CLARKE CLARKE | 228 |
| ORIOLESTELA | 228 |
| JOSÉ ESTRADA..... | 228 |
| JOAO VICTOR GARCÍA | 228 |
| ELADIO GARZÓN..... | 229 |
| XAVIER GODÀS | 229 |
| ANTONIO GONZÁLEZ..... | 229 |
| ALFONSO IRACHETA | 230 |
| TOMÁS LÓPEZ MIRANDA | 230 |
| JOSÉ A. MARCANO | 231 |
| WILLIAM MIRANDA MARÍN..... | 231 |
| CLARA EUGENIA AGUILERA GARCÍA | 231 |
| JUAN R.OSUNA..... | 232 |
| JOSEP M. PASCUAL ESTEVE | 232 |
| SAÚL PINEDA | 233 |
| CLARA INÉS RESTREPO..... | 234 |

| | |
|--|-----|
| SOCORRO RIVERA ROSA | 234 |
| MARCIA RIVERA | 234 |
| JOSÉ JAIME RIVERA | 235 |
| LESLIE R. RODRÍGUEZ | 235 |
| CLAUDIO SAINZ | 235 |
| HUMBERTO SAURI DUCH | 236 |
| ÁNGEL TORRES | 236 |
| RAFAEL TORRECH SAN INOCENCIO | 237 |
| MARY VILLARINY MARRERO | 238 |
| ALFONSO YERGA | 238 |
| | |
| Apéndice | 239 |
| La cooperación económica local en Andalucía y España | 241 |
| D. Antonio González | |
| | |
| Articulación ciudadana en pro del desarrollo del estado | 255 |
| Tomás López Miranda | |
| | |
| La Regionalización del desarrollo económico comunitario | 261 |
| Socorro Rivera Rosa | |
| | |
| La Gobernanza de las Regiones y las Áreas Metropolitanas: Mi negocio se llama Puerto Rico ... | 268 |
| D. Ángel Torres Irizarry | |
| | |
| La construcción de alianzas y la promoción de la educación para el desarrollo de los recursos humanos: claves para el liderato político | 275 |
| D. José Jaime Rivera | |

Presentación

D^a. Clara Eugenia Aguilera García
Consejera De Gobernación

El Movimiento América Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) tiene por objetivo promover una nueva gobernanza de los territorios. Objetivo este, que también compartimos desde el Gobierno de Andalucía como primeros impulsores de este movimiento entre las regiones.

En la publicación que tengo la oportunidad de presentar y que recoge las principales ponencias y conclusiones del V Congreso de AERYC que tuvo en lugar en Caguas (Puerto Rico) durante los días 28, 29 y 30 de noviembre de 2007, se evidencia que no sólo las ciudades, como es conocido, son base del desarrollo de las regiones y de los países, sino que también lo son los gobiernos locales que las gobiernan, tanto por su proximidad al lugar donde se establecen las relaciones sociales y como por el desarrollo de estrategias vertebradoras compartidas.

Pero el papel de los gobiernos locales ha de complementarse indudablemente con el que llevan a cabo los gobiernos regionales o autonómicos. La región es un sistema de interdependencias e interacciones entre territorios, municipios, comarcas, áreas metropolitanas y por ello, es capaz de lograr sinergias para el desarrollo territorial, además de distribuir el desarrollo por todo el territorio, mejorando de esta manera la cohesión territorial.

En este Congreso también tuvieron cabida, como no podía ser de otra manera, tratándose del tema de la gobernanza, las experiencias en Europa y en América respecto a las áreas metropolitanas.

La gestión metropolitana debe ser una gestión relacional que incorpore no sólo al gobierno regional y a los gobiernos locales, sino a la ciudadanía de manera que se establezcan estrategias y políticas comunes basadas en acciones concretas.

Para ello, los planes estratégicos son considerados instrumento básico para la gobernanza ya que recogen estrategias de colaboración y participación rigurosas cuya puesta en marcha derivan en la construcción de la ciudad o región.

Una ciudad que, sin duda, debe encaminarse a recoger cada vez más, unos mayores niveles de cohesión social, entendida esta como la capacidad de organización y de acción en un territorio para asumir los retos de desarrollo humano.

La gobernanza democrática, las ciudades-región, la planificación estratégica o la cohesión social son ítems que no debemos perder de vista si queremos que Andalucía siga siendo una región pionera en políticas locales.

Estoy convencida que la lectura de este libro les facilitará las herramientas suficientes para conseguirlo.

Prólogo

D. Manuel Zafra Víctor

Director General de Administración Local

El movimiento América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) celebró su V Congreso en la ciudad de Caguas (Puerto Rico) y consolidó el éxito tanto de contenidos como de interés de las conferencias celebradas anteriormente.

El concepto de gobernanza, que ha venido desarrollándose en las cinco conferencias que han tenido lugar, implica una nueva forma de gobernar los territorios y las ciudades. Se requieren gobiernos que sean líderes de los esfuerzos de la comunidad. Cuando se habla de liderazgo, hay que entender aquel liderazgo real, reconocido por su comunidad para la organización, promoción y gestión de acciones que eleven los niveles de desarrollo de la sociedad, siendo condición necesaria la legitimación por parte de los actores sociales y el “buen gobierno” como el fundamento que ha de guiar la actividad política.

Un hecho relevante y a tener especialmente en cuenta, es la transformación del género humano en una especie urbana. Se estima que en periodo de cincuenta años más de 6.000 millones de personas residirán en ciudades, alcanzando los más del 60% del total de la población mundial. Este acontecimiento trae consigo otro con un claro impacto negativo, el incremento de la pobreza que supone la aglomeración metropolitana si el proceso de urbanización de la sociedad se hace de forma desordenada y sin la adecuada planificación. Ante esta situación, se hace cada vez más necesario un discurso político que valore el papel de las ciudades, que las sitúe en un sistema gobierno-territorio-red sobre las premisas de cooperación y coordinación intergubernamental, buscando complicidades con los actores sociales y abordando lo público no desde la autoridad, sino desde la colaboración y el diálogo. Por tanto, un buen objetivo sería sentar a Estado, región y ciudad en una misma mesa a fin de habilitar consensos en torno a servicios indispensables (seguridad, sostenibilidad o movilidad entre otros) y que promueva más investigación sobre cambio global, urbanismo, desarrollo y como garantizar unas bases mínimas de funcionamiento.

Desde hace más de dos décadas el instrumento utilizado por las ciudades y territorios para planificar y organizar la actividad política y la revalorización económica y social de su territorio, ha sido y sigue siendo la planificación estratégica con resultados desiguales. Por un lado, se han logrado grandes avances en la adecuación de sus infraestructuras, espacios públicos y equipamientos a los tiempos actuales; en cambio en cuestiones como desarrollo económico, equilibrio ambiental y territorial o cohesión social los resultados no han sido tan evidentes. Reconociendo el papel protagonista de la planificación en el desarrollo urbano, es el momento de los llamados “Planes Estratégicos de Segunda Generación” que tenga en cuenta entre otros los siguientes aspectos:

- Dotar a la prospectiva de entidad propia como vector decisivo en la gestión estratégica de las ciudades y territorios. Debemos contemplar la prospectiva como una forma estructurada de afrontar un futuro siempre incierto, por ello debe ir más allá del propio plan y mantenerse como un ejercicio imprescindible para el gobierno de las ciudades y de los territorios.

- La planificación estratégica no puede ser un ejercicio aislado ni superpuesto sobre otros tipos de planificación. La planificación del siglo XXI, por tanto, será concurrente, tanto territorialmente como sectorialmente. Asimismo, debe haber un debate de carácter metodológico que afecte a la manera de enfocarse el análisis del territorio y de las respuestas del mismo ante los retos que se le plantean.

- Como consecuencia de la inclusión de la concurrencia en la planificación estratégica, se desarrolla el concepto de sostenibilidad, que aunque no es nuevo, no contaba con el papel protagonista que le corresponde. Asociada a la sostenibilidad es la incorporación activa de los entornos rurales al desarrollo del territorio a las ciudades un elemento importante, la flexibilidad, pues es el entorno rural donde se ubican las principales infraestructuras y donde existe un crecimiento racional por la mayor diversidad económica que ofrece.

- Redes sociales. Poco más se puede añadir sobre el desarrollo de las redes sociales. Simplemente indicar que su potenciación debe tener, en un plan estratégico un espacio tanto o más importante que la generación de infraestructuras y proyectos tangibles.

A modo de resumen, y tras un total de mas de 20 ponencias, se han llegado a una serie de conclusiones, o tesis fruto del bagaje teórico del movimiento AERYC, organizadas en cuatro apartados o bloques temáticos para su mejor comprensión y estructuración:

1. Los gobiernos locales como organizadores colectivos del desarrollo humano de las ciudades.
2. La gobernanza de las regiones y las áreas metropolitanas: Las regiones como redes de ciudades.
3. Claves para el liderazgo político.
4. Los planes estratégicos de segunda generación.

Capítulo I.
Tesis para el debate



La Cohesión Social y la Gestión Local Relacional son la base del desarrollo (y no a la inversa)

D. Josep M^a Pascual

Presidente de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno

Coordinador de AERYC

1. Principales Ideas

En este capítulo se desarrolla la base teórica y estratégica de las nuevas conclusiones del movimiento América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) que fueron debatidas inicialmente en su congreso de Caguas (Puerto Rico) y que en alguna medida contribuyeron a que el próximo congreso tenga como principal tema de reflexión la cohesión social y la gobernanza de unas sociedades más inclusivas.

Las tesis que se debaten en este capítulo son:

- La cohesión social entendida como reductora de brechas sociales es necesaria pero insuficiente.
- La cohesión social es promotora de desarrollo y no puede considerarse su resultado.
- La cohesión social equivale a capacidad de organización y respuesta a los retos que una sociedad se plantea. En este sentido cohesión social es productora de desarrollo.
- La cohesión social es búsqueda de desarrollo orientado por objetivos sociales: Es la base del desarrollo humano.
- La cohesión social requiere política de proximidad.
- Los gobiernos locales cohesionadores actúan como organizadores colectivos, y hacen uso de la gestión relacional.
- Los gobiernos locales cohesionadores deben insertar sus estrategias de cohesión social en un contexto metropolitano y regional.

2. ¿Qué se entiende por cohesión social?

2.1. La cohesión social como reducción de brechas sociales: Una concepción necesaria aunque insuficiente.

El concepto de cohesión social, a pesar de su gran importancia en relación a los fondos de la Unión Europea, no tiene una formulación precisa. La emergencia de las políticas de cohesión social europea se produce fundamentalmente al transformarse la Comunidad Económica Europea en Unión Europea, a inicios de los 90¹. A partir de esta fecha se habla en la U.E. de tres conceptos: cohesión económica (mercado único europeo), cohesión social y cohesión territorial europeas. El avance hacia una Unión de Europa exige hablar también de reducción de desequilibrios sociales y territoriales, a la vez que se lanza el proyecto de avance en la unidad política con la hasta hoy fracasada Constitución Europea.

Si bien no disponemos de una definición precisa, por los 18 indicadores adoptados por el Consejo Europeo en Lacken para medir el grado de cumplimiento de la agenda social Europea -que cubren cuatro

¹ El segundo artículo del Tratado de la Unión Europea, también llamado Tratado de Maastricht de 1992, cita como objetivo "promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social, y el establecimiento de una unión económica y monetaria..."

ámbitos temáticos: ingreso, empleo, educación y salud-, podemos afirmar² que la cohesión social europea se asocia con la reducción de la brecha de ingresos entre individuos y con el hecho de garantizar su acceso al empleo, a la educación y a los servicios de salud.

El sistema de indicadores no distingue entre cohesión social e inclusión social, y vincula la primera a los mecanismos de integración y bienestar social para garantizar la plena pertenencia a la sociedad.

Esta definición, sin duda correcta y necesaria, resulta insuficiente desde dos puntos de vista: La situación de los inmigrantes en Europa procedentes de terceros países a los que no se les reconocen los mismos derechos sociales y de ciudadanía, y la reducción del concepto de cohesión social en la tradición no sólo de las ciencias sociales, sino incluso de la física.

En efecto, en relación al reduccionismo del concepto, es importante recordar que el término cohesión procede de la física³, y se refiere a la unión entre las moléculas de un cuerpo a partir de tres variables: la distancia entre ellas, la integración entre ellas y el todo, y la fuerza que las conecta.

En el sentido de mantener un “cuerpo social” unido, la reducción de las brechas sociales entre los distintos grupos es un factor de cohesión de las personas que habitan un territorio. Pero no lo es todo. En sociología el concepto de cohesión social, entendido en el sentido de los lazos que mantienen unidos a los grupos sociales, arranca de Durkheim y su concepto de solidaridad orgánica. Según éste, en la época moderna y de progresiva división del trabajo se requiere que los lazos entre los individuos se hagan más extensos e intensos, y ello precisa de valores morales y sentimientos compartidos que los vinculen.

Por ello, la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de Naciones Unidas) en su informe sobre la Cohesión Social del año 2007 señala la necesidad de incluir en el concepto de cohesión social el sentido de pertenencia a la sociedad o a un proyecto común. Para la CEPAL, la Cohesión Social se vincularía tanto a los mecanismos de inclusión social y bienestar social, destinados a reducir las brechas sociales, como al sentimiento de plena pertenencia de los individuos a la sociedad⁴.

En el mismo sentido, la oficina del programa de la Unión Europea “Eurosocial”, gestionada por la fundación del gobierno español FIIAPP⁵, señaló en el 2007 que la Cohesión Social supone “la existencia de personas que se sienten parte de una comunidad, participan activamente en diferentes ámbitos de decisión y son capaces de ejercer una ciudadanía activa”.

A su vez, la “think tank” pública del gobierno británico IDEA⁶, incorpora en su concepto de cohesión social a las personas extranjeras y entiende que una sociedad está más cohesionada socialmente en función de las siguientes variables:

1. La existencia de una visión compartida de una sociedad y sentimiento de pertenencia a la misma.
2. Las diferencias entre la población se consideran un valor positivo.
3. Las personas tienen oportunidades vitales semejantes.
4. Desarrollan fuertes relaciones en entornos diversos: trabajo, escuelas, barrios.

Es decir, tanto Naciones Unidas como organismos de la propia U.E. consideran necesario pero insuficiente el concepto de cohesión social definido a través de los indicadores de la U.E. que lo asimilan a la reducción de inequidades sociales.

2 Ver CEPAL Cohesión Social, Enero de 2007.

3 De hecho el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española sólo se refiere a cohesión en términos físicos.

4 Ver doc.cit. pag.14

5 Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

6 Ver www.idea-knowledge.gov.uk

2.2. La cohesión social es promotora de desarrollo, y no puede considerarse su resultado.

Sin embargo lo más grave del concepto de Cohesión Social definido por el sistema de indicadores de la U.E. no es su insuficiencia, sino que lleva implícito que el logro de mayores niveles de cohesión social se atribuye al impulso de políticas sociales distributivas. Es decir, se antepone la producción, el crecimiento de la renta, a su distribución a través de políticas sociales, lo que produce una gran inestabilidad a las políticas sociales, a la lucha contra la exclusión social.

Parece una gran evidencia plantear el binomio producción-distribución, y afirmar que para poder distribuir la renta, a través de prestaciones y servicios financiados con fondos públicos, primero es necesaria producirla. Por tanto, en esta concepción, de lo que se trata es de subordinar las políticas sociales y distributivas a las productivas. Esta concepción dual y mecanicista ha sido, y aún es, la dominante a nivel global y es el fundamento de los criterios de desarrollo del denominado “Consenso de Washington”⁷ que han presidido las políticas de los organismos internacionales y principales gobiernos en América Latina y el Caribe.

La insuficiencia de los niveles de desarrollo en América Latina en los últimos 15 años es demostrativa de cómo la existencia de grandes desigualdades sociales unidas a una gran pobreza impide el mismo desarrollo económico de los territorios. En este sentido, en un reciente estudio el Banco Mundial ha mostrado que la propia pobreza constituye un serio obstáculo al desarrollo económico. Ello es debido, según el Banco, a que los pobres no tienen acceso a créditos y seguros, no están en posición de emprender muchas de las actividades rentables que desencadenan la inversión y el crecimiento, lo que produce un círculo vicioso en el que el bajo nivel de crecimiento deriva en un alto nivel de pobreza, y un alto nivel de pobreza en un bajo nivel de crecimiento. Por tanto, es preciso distribuir para producir. El Estado debe actuar como un agente que promueva la igualdad de oportunidades y practique una redistribución eficaz si se quiere promover políticas que estimulen el crecimiento económico y al mismo tiempo reduzcan la desigualdad y la pobreza.

El estudio del Banco Mundial nos muestra que, incluso con una concepción restringida de la cohesión social, ésta no puede ser sólo el resultado del crecimiento, es su condición.

Pero si entendemos la cohesión social en un sentido amplio, equiparable al concepto de capital social, como indican las definiciones de IDEA y la Oficina de Eurosocial-FIIAPP, la cohesión social aparece claramente como un motor del desarrollo. Veámoslo con mayor atención. Si por capital social entendemos la capacidad de uso de valores, normas, redes y lazos de confianza que permiten sentar las bases de la reciprocidad, y de este modo reforzar la acción colectiva para conseguir una respuesta a los retos de un territorio, la cohesión social no puede entenderse, en ningún caso, solamente como un resultado del desarrollo de un territorio, sino que es condición para que se produzca un desarrollo endógeno sostenido y sostenible.

En definitiva, cohesión social es equiparable a capacidad de organización y acción de un territorio para afrontar sus propios retos económicos, sociales, político-democráticos y de sostenibilidad.

2.3. La cohesión social, entendida como capacidad de organización y acción, es la clave para el desarrollo endógeno de ciudades y regiones.

En la actualidad se considera que el desarrollo de los territorios es endógeno y que las ciudades y territorios, en la sociedad red (en la sociedad de las interacciones e interdependencias), tienen prioritariamente que cooperar más que competir.

⁷ Se entiende por Consenso de Washington el acuerdo tomado en 1989 en dicha ciudad en una reunión convocada por el Instituto de Economía Internacional para establecer los criterios de ajuste económico en América Latina. Estos criterios sentaron las bases para el desarrollo de la política económica neoliberal. Los principales criterios adoptados hacen referencia a: Disciplina fiscal, prioridades del gasto público, reforma fiscal, liberalización financiera, tasas de cambio, liberalización comercial, inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad.

Lo fundamental para que exista un desarrollo económico y social estable y sostenido en el tiempo, es que se activen en un territorio los potenciales, mecanismos y procesos que permiten incidir en su desarrollo económico y social. Las ciudades y regiones tienen un conjunto de recursos económicos, humanos, institucionales y culturales que constituyen su potencial de desarrollo y que es preciso poner en valor y estimular su uso eficiente⁸.

El conjunto de recursos de un territorio constituye el capital territorial que sólo se vuelve productivo y agrega valor si existe una acción colectiva capaz de darle un valor de uso. El conjunto de recursos que constituyen el capital territorial es, en una definición mínima⁹: Las condiciones y recursos del medio natural, el patrimonio histórico, el capital fijo acumulado en infraestructuras y equipamientos, y también lo que se denomina bienes relacionales que incluyen capital humano, capital social, y la capacidad institucional. Éste es el capital territorial que es preciso activar.

Los factores externos e incluso la introducción de las innovaciones¹⁰ sólo tienen efecto en tanto son difundidos y asumidos por el tejido productivo local, estimulando así el aumento de la productividad y la generación de valor, y sólo de este modo son capaces de transformar y modernizar el sistema productivo y social. Un desarrollo basado únicamente en factores externos es un desarrollo dependiente y ficticio y en poco contribuye a la cohesión interna del territorio.

Los procesos de desarrollo territorial se desarrollan e impulsan de “abajo a arriba” a través de las decisiones de actores locales públicos y privados y de los mecanismos de control social de los procesos de desarrollo¹¹. Estos mecanismos abarcan desde la organización territorial de la producción y de las empresas, los mecanismos de regulación de las relaciones económicas y sociales, los códigos de conducta y de la configuración cultural de la población, hasta la estructura social y familiar.

En definitiva, un desarrollo territorial estable y sostenido en el tiempo y con capacidad de generar cohesión territorial, es un desarrollo endógeno, y la principal fuente de este desarrollo no son las infraestructuras o de modo más general el capital físico, sino los factores intangibles.

En un significativo estudio, el Banco Mundial¹² ya advertía que no se puede confiar el desarrollo de los territorios a las infraestructuras. Por una parte, la mayoría de los proyectos de infraestructura son demasiado grandes, caros y tienen capacidad para proveer servicios que a menudo no se necesitan, y lo más importante es que suelen estar desconectados tanto de la demanda o de los posibles usuarios.

Las infraestructuras son importantes para el desarrollo económico, pero no son estrictamente necesarias ni en absoluto son suficientes. El desarrollo depende de la capacidad de organización y acción de una sociedad. Es decir de la capacidad de identificar y realizar las infraestructuras a las que les dará efectivamente un buen uso generador de valor añadido.

Esta tesis contrasta con la visión de la sociedad propia de la etapa industrial y del maquinismo. Para esta visión, el desarrollo de los territorios es consecuencia de la inversión en infraestructuras y equipamientos, es decir, del capital físico. Sólo más adelante, en la década de los 70 y como consecuencia de los estudios del premio Nóbel de economía Th. Schultz¹³, se valoró, aunque no en el mismo nivel, el capital humano entendido fundamentalmente como cualificación de los recursos humanos. Las creencias

8 Vázquez Barquero, A. “Desarrollo endógeno del territorio: Interacción entre las fuerzas que gobiernan los procesos de crecimiento económico” en A. Tarroja y R. Camagni Una Nueva Cultura del Territorio. (Barcelona, Diputación, 2006), pag. 199 a 219.

9 Dematteis, G., Governa, F. “Territorio y territorialidad en el desarrollo local” en Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. 2005

10 Según Romer, M.P. señalo, el año 86 (en el Journal of Political Economy. Vol. 8 94 Pág. 1002 – 1037, que el cambio tecnológico puede considerarse endógeno al proceso de crecimiento y no un fenómeno externo, recuperando así el pensamiento de Schumpeter y rompiendo con la visión tradicional del pensamiento económico neoclásico.

11 Stohr W. B, Development from above or below (1981), Ver también Vázquez Barquero ob.cit.

12 The World Bank, Infrastructure for Development. (Washington, The World Bank, 1994).

13 Schultz, Th. W. Invirtiendo en la Gente. (Barcelona, Ed. Ariel, 1985).

instauradas, propias del liberalismo, impidieron valorar lo que efectivamente acontecía en términos de desarrollo y no se dieron cuenta que grandes inversiones en no pocas ciudades y territorios no sólo no habían conseguido desarrollo alguno sino que los habían arruinado¹⁴.

En los territorios en situación de declive, el capital físico, y en especial las infraestructuras de accesibilidad exterior, incide negativamente en el desarrollo económico comparado. En cambio, en una situación de avance económico y social el capital físico actúa potenciando dicho desarrollo. La generación de valor añadido depende de muchos factores interrelacionados de capital humano, físico, capital social, capacidad de innovación y gestión de los conocimientos, motivación etc. Pero está claro que es preciso saber con qué finalidades vamos a utilizar un equipamiento o infraestructura, disponer de las habilidades para su uso y querer utilizarla. Es decir, utilizar los equipamientos o infraestructuras con motivación para que el capital físico pueda incidir en la productividad y hacerlo de una manera eficiente.

Recientemente, y a buen seguro debido a la intensidad del proceso de cambio de la era industrial (en que las personas se consideraban un apéndice de las máquinas) a la era del conocimiento (en que el conocimiento y la capacidad de innovación de las personas se consideran la principal fuente de valor añadido), han surgido importantes investigaciones que han puesto en evidencia los aspectos intangibles del desarrollo. En especial, los aspectos relacionales y las configuraciones culturales en las que viven los principales actores y amplios sectores de la ciudadanía, y que, sin duda, son temas básicos de la capacidad de organización y acción de los territorios. Así, por ejemplo, encontramos: A. Sen¹⁵, D. Putnam¹⁶, R.E. Lucas¹⁷, A. Soros¹⁸, M. Castells¹⁹, D.S. Landes²⁰, C. Cipolla²¹.

En conclusión, el desarrollo sostenido y sostenible de los territorios es un desarrollo endógeno que se basa fundamentalmente en elementos intangibles, y el conjunto de estos elementos intangibles hacen referencia a lo que aquí se denomina capacidad de organización y acción de los territorios²².

-
- 14 En España encontramos muchos ejemplos de ello. Desde mitades del siglo XIX, las ciudades de Castilla anhelaban el paso del tren por su municipio para conectarse con Madrid e impulsar tanto la ubicación de nuevas industrias como el desarrollo de las existentes, que estaban en situación poco competitiva debido a su escasa gestión innovadora. En no pocas ciudades, como es el caso de Ávila y posteriormente Segovia, el tren sirvió para que se deslocalizara en buena medida la actividad económica hacía otras zonas especialmente para el área de Madrid. Un estudio del año 2002 del Ministerio de Fomento señala que la Alta Velocidad Española, AVE, ha favorecido el desequilibrio territorial, ha beneficiado a quien más tenía. Sevilla, hoy una ciudad que está avanzando a un gran nivel y cuya actividad ha saturado las infraestructuras que se desarrollaron con ocasión de la Exposición Universal del 92, no creció en los años inmediatamente posteriores al 92. Por el contrario, en esos años sufrió un declive notablemente superior al conjunto de las grandes ciudades españolas.
- 15 Sen, A. Ver Sen, A.K. Bienestar, Justicia y Mercado. (Barcelona, Ed. Paidós, 1998). Págs. 109 a 120. Ver, del mismo autor, Nuevo Examen a la desigualdad. (Madrid, Alianza Ed., 1999). Págs. 119 a 131.
- 16 Putnam, D. Making Democracy Work. (Princeton, University Press, (1990). También del mismo autor Solo en la Bolera. (Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2002). Págs. 387 a 474.
- 17 Lucas R. E. Discurso de concesión del premio Nóbel. Museo Nóbel. (Estocolmo, 1995).
- 18 Soros, A. La Crisis del Capitalismo Global. (Barcelona, Temas de Debate, 1999).
- 19 Castells, M. "Globalización, competitividad y deslocalización" en Observatorio Global. (Barcelona, Ed. La Vanguardia, 2006), pag.151 a 193.
- 20 Landes, D.S. Riqueza y Pobreza de las Naciones. (Barcelona, Ed. Crítica, 2004).
- 21 Cipolla, C. y otros, La decadencia económica de los Imperios. (Madrid, Ed Alianza, 1999).
- 22 A. Sen entiende que el desarrollo humano y muy concretamente la reducción de la pobreza se relaciona más con la incapacidad colectiva e individual de conseguir bienestar de manera endógena, que con la presencia exógena de bienes y servicios. Lo que importa para el bienestar no es lo que uno tiene, sino lo que es capaz de realizar con lo que uno tiene. Los medios son importantes pero sólo en la medida en que posibilitan la capacidad de actuar.
D. Putnam, como hemos señalado, entiende que es el capital social, es decir la capacidad de cooperación, el factor clave de la competitividad. Desde otro enfoque y posicionamiento social, tanto F. Fukuyama como A. Peyrefitte, llegan a semejantes conclusiones. Para ellos, el principal factor de desarrollo es la generación de confianza entre los actores y la ciudadanía. Tanto R.E. Lucas, Premio Nóbel de Economía en 1995, como el financiero A. Soros señalan que el principal móvil de las inversiones económicas son las expectativas racionales. Las decisiones sobre el ahorro, señalaba Keynes, las toman los individuos en función de sus ingresos, las decisiones sobre inversión las toman los empresarios en función de sus expectativas. Las expectativas racionales incluyen no sólo el cálculo de los indicadores en los últimos años, sino también el aprendizaje de los propios errores y las expectativas y previsiones de los otros actores, en especial el gobierno pero también los sindicatos

2.4. La cohesión social es la capacidad de organización y acción que promueve el desarrollo de las sociedades orientado por objetivos de equidad social.

Llegados a este punto podemos afirmar que Cohesión Social es más que capacidad de organización y acción para el desarrollo, es efectivamente fortalecimiento de la acción colectiva orientada por los valores propios del bien común. Es decir, es desarrollo territorial ordenado por objetivos de equidad social. Esta es una definición de cohesión social que se antepone al desarrollo, a la vez que lo guía hacia objetivos sociales. Una política creíble y legitimada que prioriza los objetivos sociales, es la que de modo más efectivo puede generar la cohesión de una ciudad o una región para que produzca desarrollo.

y organismos financieros etc. La legitimidad y la confianza en los otros actores es, por tanto, un elemento clave para la generación de inversiones. En otras palabras, el tangible depende del intangible, y éste del nivel y calidad de las relaciones entre actores.

Las tecnologías de la información sólo incrementan la productividad, y generan valor añadido si se enmarcan en una organización de empresas en red, afirma M. Castells. Para este analista de la era de la información, el desarrollo económico y la competitividad de un territorio depende fundamentalmente de la organización de los sectores productivos y las empresas en redes. Pero identifica también otros factores como la formación, la innovación (incluida la tecnológica) y la capacidad de emprendimiento de una sociedad. Está última constituye, para Castells, el mecanismo que articula la innovación para incrementar la productividad, a condición de que se dispongan los recursos humanos, organizativos y tecnológicos adecuados. Para el autor el desarrollo y las características de este desarrollo en la sociedad red, dependen de un modelo cultural emprendedor. Puesto que la riqueza se crea por un tejido de innovadores y empresarios que se genera por la propia sociedad y sus instituciones.

M. Castells atribuye un papel al gobierno en la competitividad y el desarrollo económico (que es el mismo papel que se atribuye en este libro al gobierno relacional y a la gobernanza como su arte específico de gobernar): “la experiencia internacional demuestra que la estrategia de reindustrialización y la transición a un nuevo tipo de economía requieren un papel activo de la Administración. No bajo la forma del intervencionismo dirigista o de la expansión del sector público, modelos también obsoletos, sino mediante el apoyo estratégico al tejido empresarial en términos de financiación de la innovación, reciclaje del personal, apoyo a la investigación y difusión tecnológica y de información.”

P. Himanen en colaboración con M. Castells actualizan la tesis de Max Weber. Para Weber, fue la adopción de valores y actitudes del protestantismo calvinista lo que generó el espíritu del capitalismo, y este espíritu impulsó al capitalismo entendido como sistema económico. Nuestros actores muestran cómo los “Hackers”, entendiendo por éstos los profesionales de vanguardia de la nueva sociedad informacional, participan de una misma cultura que impulsa el nuevo espíritu innovador: La cultura “Hacker”. Esta cultura está caracterizada fundamentalmente por valores y actitudes que fomentan la creatividad y la difusión de la innovación. Valores y actitudes como el valor del trabajo-ocio, una manera de trabajar que disuelve la frontera entre trabajo y ocio; el desarrollo de las redes para fomentar el intercambio y la generación de nuevos conocimientos; y una actitud abierta y solidaria que permite difundir la innovación y democratizarla. No hay revoluciones tecnológicas sin revolución cultural, puesto que las tecnologías deben ser pensadas, afirma M. Castells. Las condiciones económicas y sociales decidirán qué tecnologías sobreviven en el mercado pero no deciden que tecnologías se desarrollarán. Para estos autores la comprensión teórica de esta cultura y de su papel como fuente de innovación y creatividad en la era de la información constituye la piedra angular de la sociedad red.

D.S. Landes, en su monumental estudio sobre la riqueza y pobreza de las naciones, señala que las sociedades no progresan ni por recursos naturales, ni por su situación geo-estratégica, ni por el clima, ni por la demografía..., sino porque su desarrollo se basa en las ciudades que están en disposición para aprender y crear. Afirma también que los pueblos son prósperos en la medida que mantienen la humildad y el espíritu de cooperación para convertir la búsqueda de conocimiento en su principal valor.

C. Cipolla y colaboradores han demostrado que la crisis de las ciudades, naciones e imperios más importantes en la historia se deben a actitudes y comportamientos. Así los principales elementos comunes son:

La autocomplacencia que posibilita el mismo desarrollo económico y el crecimiento de la renta.

La poca disposición de sus actores al cambio y la innovación.

La arrogancia que desprecia a la competencia.

La existencia de un pensamiento centrado en “derechos” y no en “deberes y responsabilidades” que facilita que se genere un gasto por encima de las posibilidades productivas.

La quiebra del espíritu de colaboración y confianza entre los actores económicos y sociales.

La existencia de rigidez institucional que, entre otros defectos negó el cambio de situación e inició del declive.

A. de Geris de manera sorprendente ha invertido los factores de decadencia antes citados para explicar las razones de estabilidad del progreso por las que 27 empresas multinacionales tienen más de 100 años, y que sin duda podemos también aplicar a las ciudades:

- Adopción de políticas financieras equilibradas o incluso conservadoras.

- Adaptación constante al cambiante entorno competitivo.

- Fuerte sentimiento de pertenencia de los empleados.

- Apertura permanente hacia nuevas ideas y especialmente tolerantes a experimentos y excentricidades que mejoran su comprensión y adaptación productiva.

¿Cuáles son los principales factores estructurantes de la cohesión social o capacidad de organización y acción guiada por objetivos sociales?. ¿Qué factores se precisan para poder conceptualizar un territorio de cohesión socialmente?.

Los principales factores, descritos sintéticamente, son:

- La disposición, por parte del territorio, de una mejor y más amplia visión compartida del territorio y sobre las bases y ejes en los que debe asentarse una estrategia que involucre a la gran mayoría de actores sociales y ciudadanos.
- Un amplio sistema de participación social que cualifique la representatividad democrática, y responsabilice a las personas sobre su propio proyecto y el de la ciudad.
- Que exista un arraigado y extendido sentimiento de pertenencia abierto al lugar (es decir como manera singular de integrarse en lo global) por parte de todas las distintas comunidades y sectores que lo forman, independientemente de su procedencia geográfica, cultural o social.
- Que exista un sistema de valores y actitudes que favorezca la interacción entre todas las personas y grupos sociales, y se produzca una mayor valoración positiva de las diferencias entre las personas debido a su procedencia geográfica y cultural.
- Que se desarrollen relaciones diversas e intensas entre las personas en los distintos ámbitos sociales: trabajo, escuela, ocio, barrio, etc.
- La presencia de un modelo de interacción social legitimado para regular las interdependencias sociales adecuado a:
 - Los retos y exigencias del desarrollo contemporáneo, que permita enfrentar los conflictos inevitables con flexibilidad y confianza en llegar a acuerdos de mutuo beneficio.
 - Las correlaciones de fuerza o equilibrios de poder entre ellos.
 - Se asiente en configuraciones mentales o culturales que promuevan el respeto y el conocimiento mutuo, y se orienten a la acción a partir de compromisos mutuos.

Una sociedad cohesionada no es la que no tiene conflictos, puesto que sin ellos no avanzaría, al expresar los conflictos contradicciones sociales. Una sociedad cohesionada es la que dispone de modelos de interacción y mediación legitimados para resolver los conflictos y avanzar socialmente.

El modelo de interacción entre los agentes económicos, sociales y políticos es clave para la determinación de la estructura social y productiva de cualquier región o país.

- Que exista un proceso más intenso y extenso de reducción de las desigualdades sociales, y generación de nuevas y mayores oportunidades vitales para el desarrollo de proyectos de autonomía individual o grupal al alcance de la ciudadanía independientemente de su procedencia, origen y entorno social.

En conclusión, buscar el desarrollo a través de fortalecer la capacidad de organización y acción o cohesión social significa necesariamente entender el desarrollo no sólo como crecimiento de la renta, sino también del empleo, del incremento de igualdad de oportunidades vitales para todos y todas, en un entorno sostenible, y con el predominio de valores y actitudes que favorecen la convivencia y la solidaridad, y por tanto la construcción colectiva de lo público. Buscar un desarrollo por la cohesión social es buscar el desarrollo humano en su sentido más amplio.

Así entendida, la cohesión social es medio y fin. Medio para el desarrollo y en especial el crecimiento de la renta; y fin porque mejora los niveles de bienestar y calidad de todas las personas.

El desarrollo por la cohesión social significa que la ciudad, entendida como densidad de relaciones personales, es productora de su propio bienestar y de las oportunidades para la igualdad para todas las personas.

3. Los gobiernos locales y la cohesión social.

3.1. La cohesión social requiere política de proximidad.

He señalado que la cohesión social es productora de desarrollo, y se han señalado los factores que estructuran esta cohesión social. Llegados a este punto debemos señalar quién es el actor más capacitado para generar cohesión social y cómo puede este actor generar cohesión social.

En este sentido y teniendo en cuenta dos temas importantes:

- 1) Una ciudad es fundamentalmente densidad de interacciones y relaciones sociales. La cantidad, calidad y diversidad de estas relaciones e interacciones es la que determina el bienestar y la calidad de vida de una población.
- 2) La cohesión social también puede definirse como un estado de las relaciones sociales caracterizado por la presencia de los factores sociales que he mencionado más arriba.

Emerge el convencimiento que son las ciudades el medio más adecuado para generar una cohesión social abierta (una cohesión social cerrada es una contradicción in terminis, puesto que no se vertebra relacionamente en el espacio por antagonismo con otros territorios). Y son los gobiernos locales, por su mayor proximidad al lugar en el que se establecen las relaciones estructurantes entre los principales actores y sectores de la ciudadanía, los principales actores.

Las razones del papel protagonista de los gobiernos locales en cohesión social son:

- Los gobiernos locales, por ser los más próximos al entorno en el que viven las personas, son los que mejor pueden identificar sus necesidades.
- También pueden desarrollar una acción más integral, coordinando diferentes tipos de servicios, para satisfacer dichas necesidades y retos de la ciudadanía.
- Por otra parte, desde el nivel local se puede organizar el voluntariado e incidir en una respuesta social más amplia a las necesidades y retos.
- Desde los gobiernos locales es más fácil coordinar los servicios y equipamientos financiados con fondos públicos con los privados y, de este modo, desarrollar una acción integral.

Todas las ventajas señaladas tienen un denominador común: la proximidad. Pero no se trata de una proximidad física a menor distancia de la ciudadanía que lo hace más accesible, sino de proximidad a las relaciones sociales, que permite un mayor conocimiento de las relaciones entre las personas y las comunidades con su entorno social y territorial.

Éstas son, sin duda, las ventajas de los gobiernos locales tanto para gestionar los servicios públicos en las ciudades, y en general en los municipios mayores de 20.000 habitantes, como para articular la capacidad de respuesta de la propia ciudad a los retos que ella misma se plantea.

3.2. Los gobiernos locales cohesionadores deben actuar más como gestores relacionales y organizadores colectivos, que como proveedores y gestores de servicios.

El papel de los ayuntamientos que han transformado sus ciudades: Barcelona, Bogotá, Málaga, Medellín, Rosario, Sevilla, Valencia, entre otros, ha sido un papel relacional. Han actuado como organizadores colectivos para que la ciudad asumiera colectivamente sus retos y necesidades más importantes. Este papel, y también esta función relacional, será mucho mayor en el futuro, a medida que avancemos en la sociedad red o sociedad del conocimiento.

Al igual que el que hablaba en prosa sin saberlo, el gran papel jugado por los ayuntamientos en la modernización de las ciudades, a través de la cohesión social, ha sido un papel relacional, de organizadores colectivos. Pero, así como el conocer las reglas y las técnicas de la prosa ayuda a hablar y a hacerse comprender mejor, identificar con claridad el papel de los ayuntamientos y disponer de las metodologías

de trabajo e instrumentos técnicos de la gestión relacional sin duda permitirá un mayor impacto de los mismos en el progreso de los territorios y el bienestar de la ciudadanía y fortalecerá el prestigio de los ayuntamientos como gobierno de los ciudadanos.

Los ayuntamientos democráticos se han visto a sí mismos como prestadores de recursos y servicios. Aún hoy éste es el enfoque mayoritario, pero es un enfoque en crisis y que reclama su cambio. El gobierno local como proveedor y gestor de recursos se inscribe en el paradigma propio del Estado protector o del bienestar que se desarrolló en Europa a partir de la finalización de la II guerra mundial. Entonces el papel de los gobiernos era intervenir en el desarrollo económico y en los procesos de equidad social, proporcionando a través del gasto público prestaciones y servicios que aseguraran el acceso de toda la población a unos objetivos de bienestar -atención sanitaria, enseñanza, servicios sociales, protección social etc.- que se consideraban deseables y posibles.

Sin duda este enfoque, más que el planteamiento anterior de “Estado mínimo” o Estado normativo y legal, contribuyó a una mejora de la calidad de vida de los sectores más populares y a una mayor estabilidad social. Pero al alcanzar el gasto público cerca del 50% del P.I.B., como acontece en no pocos países de la U.E. y por supuesto en España, y al constatarse que el progreso conlleva necesariamente el incremento progresivo de las necesidades y retos sociales así como su complejidad y diversidad; el enfoque del gobierno como proveedor y gestor de servicios ha entrado en una crisis estructural.

Ante este crecimiento de las necesidades muy superior al incremento del gasto público caben tres posiciones. La primera es limitar el crecimiento de estas necesidades. Esto, a parte de su difícil logro, significaría el abandonar la vía del progreso en una sociedad, puesto que éstas han avanzado respondiendo a los retos y necesidades sociales. La segunda es que el gobierno se desentienda de las nuevas necesidades ciudadanas y éstas sean satisfechas por mecanismos al margen de la intervención pública. Ello conllevaría una deslegitimación del papel del gobierno que afectaría a la base misma de la democracia política. Estas dos posturas tienen un efecto no cohesionador. La tercera es cambiar el papel del gobierno y que éste asuma el liderazgo democrático para organizar la respuesta adecuada del conjunto de la sociedad. Esta actividad del gobierno, y en especial del gobierno local, de mejorar las capacidades de organización social, o la mejora de la cohesión social, implica también la tarea de proveer y gestionar directa e indirectamente servicios. Pero la gran diferencia consiste en que la eficacia del servicio no se mide por sí mismo, sino en función del impacto que tiene éste en el conjunto de servicios de la ciudad, y en particular, en el efecto sinérgico que pueda proporcionar a la capacidad de respuesta colectiva ante un conjunto de retos y necesidades ciudadanas.

3.3. Los pilares del liderazgo político de la cohesión social

Un gobierno local con vocación de liderar la construcción de una ciudad más inclusiva debe elaborar una política que se fundamente en los siguientes pilares o bases, que son los identificados en la acción de los gobiernos locales que han sido efectivamente cohesionadores, y que constituyen las bases de la gestión relacional o de la gobernanza democrática:

- 1) Crear una estrategia o una visión social compartida del municipio y su futuro. Se trata de dirigir, como representante de su municipio, la elaboración y el desarrollo de una estrategia compartida entre todos los actores y los sectores de la ciudadanía. Lo más importante de esta estrategia es la visión o modelo de futuro del municipio. Es básico para la cohesión social que esté claramente reflejada la dimensión social del modelo de ciudad, puesto que en no pocas ciudades existe sólo un modelo urbanístico o/y económico. Una visión que, además de ser entendida y aceptada por la gran mayoría de los ciudadanos, genere adhesión y compromiso ciudadano para llevarla a cabo. Para ello es imprescindible una elaboración participativa, que todos los sectores sociales y ciudadanos se sientan parte de la misma, y de este modo puedan

orientar su actuación en la misma dirección²³. Lo fundamental es el compromiso ciudadano con la ciudad, es decir, con los otros ciudadanos.

- 2) Atraer e involucrar a todos los sectores de la ciudadanía. Elaborar una estrategia compartida que sea inclusiva, es decir, que no excluya la presencia de las necesidades y retos de ningún grupo social, exige el desarrollo de acciones positivas para lograr que los grupos más desfavorecidos socialmente estén claramente representados en la política de cohesión social. Hay que estar especialmente vigilantes para que la participación no se circunscriba a los sectores más organizados y con mayor capacidad propositiva. Si esto ocurre existe el peligro de fortalecer la segregación social entre el grupo social más amplio y los excluidos.
- 3) Generar capital social. Se trata de integrar a diferentes personas y grupos sociales en el desarrollo de proyectos comunes o en red. Para ello debe desarrollarse toda una programación para que los sectores ciudadanos puedan reconocer sus intereses comunes o complementarios y se desmoronen las falsas percepciones que unos tienen sobre los otros. Desarrollar las interacciones entre ellos para que obtengan una mayor confianza mutua y puedan llegar a compromisos de acción conjuntos o complementarios.
- 4) Mediar en conflictos entre actores y sectores ciudadanos. El gobierno local debe actuar con enfoque y técnicas de negociación relacional de conflictos, es decir, que tienen por finalidad fortalecer las relaciones entre las entidades que negocian, en aquellos temas en que se ve involucrado competencialmente. También debe ser facilitador y mediador en conflictos entre actores y entidades ciudadanas. La cohesión social de un territorio depende de su capacidad para afrontar y resolver positivamente los conflictos. Un municipio que progresa no es el que no tiene conflictos, sino aquel que los afronta buscando nuevos escenarios, nuevas situaciones en que los diferentes intereses puedan complementarse. Por ello, es importante disponer de espacios de intermediación facilitadores del encuentro de intereses legítimos entre los grupos, sectores y entidades ciudadanas.
- 5) Conseguir victorias rápidas y visualizar la realización de proyectos. Es importante, para cohesionar, que la ciudadanía experimente una realización visible de proyectos tangibles para el bienestar de la comunidad. Desde una perspectiva de movilización y participación ciudadana en los asuntos colectivos, lo más importante no es tanto el proyecto tangible que afecta a un número reducido de ciudadanos, sino los efectos intangibles en la conciencia ciudadana del saber hacer y gestionar con eficacia y honradez. Por ello la realización de proyectos debe enmarcarse en un proyecto de generación de cultura cívica y emprendedora de la ciudadanía. Es decir, dar intencionalidad educativa a todo lo que se hace, para que la comunidad comprenda, confíe y se implique.
- 6) El desarrollo de una comunicación efectiva basada en los valores del humanismo o del republicanismo cívico. La comunicación debe basarse en la realidad de los proyectos y de las situaciones. La comunicación efectiva no intenta sustituir la realidad, sino basarse en ella para transmitir los mensajes y los significados que se quieren transmitir a partir de una situación objetiva. La comunicación tiene que basarse en una información clara, transparente, documentada y creíble.
- 7) Implicar al conjunto del gobierno local en los temas de cohesión social. Este pilar no es el último por orden de importancia. Más bien al contrario, puesto que si la cohesión social no es un objetivo asumido por todas las concejalías y departamentos se crean obstáculos difícilmente salvables para liderar los procesos de cohesión social por parte de los gobiernos locales.

23 Se recomienda la elaboración de un plan estratégico cuya finalidad sea alcanzar una ciudad inclusiva. Ver a este respecto los trabajos del Marco Estratégico de Barcelona promovido por la asociación público – privada ABAS (Asociación Barcelona para la Acción Social). www.abas.org

3.4. Los gobiernos locales deben insertar sus estrategias urbanas en el contexto metropolitano y regional.

En la perspectiva de la gestión de las interdependencias de los actores en el territorio, y de hacer efectiva la cohesión social y la territorial, es de gran importancia el insertar la estrategia local en el marco del sistema regional de ciudades y municipios. A su vez la definición del marco estratégico regional de cohesión social y territorial, a partir de las estrategias urbanas, buscando su complementariedad y sinergia es, sin duda, la situación deseable y también posible. El hecho de que encontremos pocos ejemplos de esta relación entre las estrategias regionales y urbanas se debe, fundamentalmente, a que entre los gobiernos territoriales ha prevalecido el esquema de centralización-descentralización de competencias y recursos. Este esquema, propio del modelo de gobierno proveedor y gestor, provoca un conflicto de ganar-perder entre gobiernos que dificulta su colaboración.

En un enfoque de gobernanza lo importante es la realización de los objetivos de desarrollo humano que se sitúan en el conjunto del territorio. La articulación de las estrategias de los actores, a partir de sus responsabilidades competenciales y recursos para conseguirlos, adquiere prioridad sobre la distribución de las mismas entre administraciones en un momento dado. El dominio de perspectiva de la gestión de las interdependencias para la realización de objetivos, por encima de la distribución de competencias, favorece situar lo que une a los gobiernos por encima de lo que les separa, de ahí que se den avances sustanciales en la colaboración en los lugares en los que se practica.

La razón por la que es no sólo conveniente sino necesario integrar las estrategias de cohesión social de los gobiernos locales en el sistema regional de ciudades es que, en no pocos casos, la ciudad real (es decir, el territorio en el que se efectúan la movilidad obligada, y las interacciones más intensas) es la ciudad metropolitana o la ciudad región.

Las ciudades se relacionan en diferentes ramas de actividad en el territorio regional y nacional y entran, en no pocos casos, en relaciones de complementariedad con otras ciudades a nivel macrorregional e internacional. Se trata de promover el intercambio de información entre las distintas ciudades y diferentes actores y fomentar la innovación en el conjunto de la red y articular una estrategia de cohesión social compartida, complementaria y sinérgica, haciendo posible que los medianos y pequeños municipios se vinculen mejor con las ciudades con mayor capacidad de desarrollo.

Por otra parte, lejos de intentar controlar a los actores, y en especial a los ayuntamientos, los gobiernos regionales deben gobernar con planteamientos horizontales y respetuosos de la autonomía municipal y, en base a una estrategia de negociación relacional basada en el “yo gano, tú ganas” y en el “yo hago, tú haces”, deben abrirse a los ayuntamientos y a los distintos actores que actúan en el territorio para que formen una red. Una red articulada de ciudades y municipios multifuncionales instaurada en la autonomía, en la toma de decisiones responsables. Las decisiones responsables son propias de unas ciudades y municipios que han analizado su entorno y han identificado con objetividad los intereses propios en la configuración de la constelación de intereses de los actores. De este modo, es habitual que la colaboración aparezca como la principal ventaja de los actores públicos y privados de la red. Todo lleva a una gestión más avanzada de la cohesión social y territorial.

4. Referencias seleccionadas

AERYC (II Conferencia Internacional). Regiones y Ciudades ante el Desarrollo Humano Contemporáneo: La Gobernanza Democrática. (Sevilla, Junta de Andalucía, 2006).

AERYC (I Conferencia Internacional). Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La Gestión de Redes de Ciudades. (Sevilla, Junta de Andalucía, 2004).

Cerrillo, A. (Coord.) La Gobernanza Hoy: 10 Textos de referencia. (Madrid, INAP, 2005).

Giddens, A. Europa en la Era Global. (Barcelona, Ed. Paidós, 2007).

Inneraty, D. El Nuevo Espacio Público. (Madrid, Espasa, 2006).

Pascual Esteve, J.M. Estrategia Territorial y Gobernanza Democrática. (Barcelona, Diputación de Barcelona, 2007).

Prats, J. Los Nuevos Príncipes Republicanos. (Barcelona, IIG - INAP, 2008).

Capítulo II.
**Los gobiernos locales como
organizadores colectivos del
desarrollo humano
de las ciudades**



La experiencia de Caguas, Puerto Rico

D. William Miranda Marín

Lcdo. Alcalde de Caguas

Muy buenas tardes a todos y todas los participantes de este grupo de trabajo en el cual discutiremos sobre el tema “*Los gobiernos locales como organizadores colectivos del desarrollo humano de las ciudades.*” Agradecemos a AERYC la oportunidad de formar parte de este foro junto a distinguidos panelistas entre los que destaco al D. Antonio González, Director de Cooperación Económica de la Junta de Andalucía, la Da. Clara Inés Restrepo, Directora de Desarrollo Social de Medellín, el Dr. Alfredo Carrasquillo, Consultor Organizacional, y al amigo, Ing. José A. Marcano, Fundador del Instituto de Estrategias Municipales de Puerto Rico.

Los que estuvieron durante la mañana pudieron escuchar una síntesis apretada de la evolución del concepto de desarrollo. En principio, hablar de desarrollo era referirse al mejoramiento de ciertas variables macroeconómicas. Ya al final del Siglo XX, el concepto evolucionó para considerar principalmente aspectos ecológicos. Mencionábamos que el agua, el aire, la tierra, la naturaleza y hasta las relaciones afectivas que son patrimonio de la especie humana y sagrados para nuestras culturas autóctonas, son objeto de depredación, contaminación y degeneración. Concluimos que hemos creado desequilibrios políticos, económicos, ecológicos y etnológicos que han puesto en ruta de colisión a las distintas culturas. Esas brechas se acentúan más con el desarrollo tecnológico y de las comunicaciones, que no llega a todos por igual.

Eventualmente, también nos damos cuenta que a pesar de los logros en el mejoramiento de ciertas variables macroeconómicas y conductas más responsables en el plano ambiental, no hay garantías de paz y conciliación entre las naciones, si no consideramos también los aspectos de la marginalidad. La marginalidad crea grandes desigualdades que atentan contra la dignidad de todos y todas las personas que habitamos el planeta. Se concluye que es preciso, entonces, desarrollar estrategias concretas que impacten específicamente las áreas más vulnerables del tejido social y que esos asuntos hay que encararlos a partir de una verdadera transformación estructural. Es decir, nos movimos de desarrollo económico, a desarrollo económico sostenible y finalmente a desarrollo humano sostenible. En la agenda global del nuevo milenio los países se han puesto de acuerdo y enumeran objetivos concretos para lograr un desarrollo humano sostenible mejorando ciertas condiciones sociales y económicas para el año 2015.

En Caguas, desde 1997, habíamos analizado estas contradicciones y formulamos un plan estratégico que abordó, dada nuestras circunstancias particulares, muchos de los asuntos planteados en la Cumbre del Milenio de la que les hablé esta mañana. Luego de diez años de conceptualización, diseño e implantación exitosa, fruto del trabajo arduo, estamos felices por compartir nuestras vivencias con otras ciudades y pueblos del mundo.

El pueblo de Puerto Rico ha podido apreciar la transformación que ha tenido nuestra Ciudad de Caguas en todos los órdenes de su quehacer ciudadano durante la última década. Esta transformación, es producto de un proceso cuidadoso y ponderado de planificación estratégica, fundamentado en lo que los científicos sociales llaman *gobernanza democrática* y que desde ese entonces nosotros adoptamos como un nuevo estilo de hacer gobierno municipal en Puerto Rico. En palabras sencillas, *la gobernanza democrática*, no es otra cosa que gobernar con la gente, y por lo tanto, implica que la responsabilidad de gobernar es un acto compartido entre el gobierno y el pueblo, lo que conlleva un mayor grado de participación activa (no simple representatividad) de todos los que interactuamos en la Ciudad para tomar decisiones, hacer disponibles servicios y/o ejecutar proyectos que nos afecten colectivamente.

Estas iniciativas y proyectos dieron forma al modelo colaborativo de gerencia pública gobierno-ciudadanía que convocó a las diferentes entidades profesionales, instituciones universitarias, empresa

privada e instituciones cívicas y comunitarias a un proyecto de cambio realizable, pero sobre todo que fuera el fruto de las aportaciones de todos y todas. Poco a poco se crearon las bases organizacionales, tanto en el ámbito comunitario, como en el mismo gobierno municipal, para institucionalizar la autogestión ciudadana y la decisión cívica en la determinación del uso de los recursos públicos, adoptando una forma de gobierno de democracia participativa.

Probablemente, la aportación gerencial más significativa fue orientar la gestión pública a través de un enfoque de planificación estratégica. El Plan Estratégico que implantó el programa de gobierno “*Para el Bien de Todos*” permitió unificar el pensamiento teórico, económico-político con la gestión pública diaria, produciéndose una transformación de carácter estructural. La visión y la misión definidas en el Plan Estratégico dibujaron nuestra ruta, un marco de acción claro que orientó la toma de decisiones más relevantes de política pública. Además, impuso objetivos específicos que apoyaran las decisiones fiscales y gerenciales que día a día son necesarias tomar cuando se administra una Ciudad.

Debo señalar varias iniciativas sobre las cuales descansa dicho proceso de cambio. En primer lugar, dimos prioridad a la transformación de los procesos gerenciales y establecimiento de estructuras organizacionales más efectivas y eficientes. En los primeros años de la administración asignamos recursos y pusimos mucho esfuerzo en dotar a la organización municipal con innovaciones tecnológicas y gerenciales de niveles comparables con la empresa privada. Tomamos decisiones de cambios estructurales que trajeron mayor productividad en la gestión pública, lo que permitió que eventualmente contáramos con los recursos económicos y humanos para impulsar y sostener la agenda de cambio que nos proponíamos.

Como parte de esa nueva agenda, dimos pasos urgentes para lograr el mayor grado de autonomía municipal posible. La aprobación del Plan de Ordenación Territorial, la reorganización de la Oficina de Planificación y la creación de la Oficina de Permisos, entre otros asuntos, viabilizaron que la Ciudad tuviera ingerencia preponderante en las decisiones del desarrollo físico del territorio, así como el económico y social.

Las estrategias de desarrollo económico orientan una gestión común de universidades, empresas privadas y gobiernos municipales, aportando e integrando recursos. La idea es asegurar la competitividad de un modelo sostenible de impacto regional que se fundamenta en el desarrollo del conocimiento como plataforma que impulsa la productividad y el desarrollo institucional. A la vez que impulsamos la economía del conocimiento como estrategia regional, se encaminan proyectos de incubadoras de negocios en las áreas de tecnologías y proyectos de desarrollo económico comunitario que permitan crear empleos en áreas de servicios, turismo cultural y ecológico, agroturismo, acuicultura, entre otros.

Los resultados económicos de las estrategias de la Ciudad hablan por sí mismos. En el año 1997 el presupuesto consolidado del Municipio Autónomo de Caguas fue de \$91.7 millones. En el 2007, esa cantidad alcanzó \$191.1 millones que equivale a un incremento de \$99.4 millones o 108%. En esos mismos años, el Presupuesto del Fondo General Municipal aumentó de \$42.6 millones a \$109.4 millones. Esto representa un aumento de \$66.8 millones o 157%. De otro lado, alrededor del 67% del aumento en el Presupuesto Consolidado ocurrió gracias al empuje de los recaudos generados localmente.

Por otro lado, el valor total tasado de la propiedad al 1957 aumentó de \$565.6 millones a \$1,205 millones. Un incremento de \$639.4 millones o 113%. De igual modo, los activos totales del municipio aumentaron de \$56.3 millones a \$445.5 millones. Esto equivale a un aumento de \$389.2 millones o 691%. La relación de activos totales vs. deuda total aumentó de 0.9% a 2.3% o un aumento de 152% en los pasados años.

En términos demográficos, las personas que viven en un nivel de pobreza definido con estándares de EUA se redujo de 50% a 40.2%. En Caguas, se estima un aumento en el ingreso per cápita de \$8,600 a \$10,600, lo que equivale a un aumento de 2,000 o 23%. La cantidad de negocios con patentes (en la economía formal) aumentó de 3,000 a 6,064 o un aumento de 102%. La inversión privada generada por

nuestros programas de incentivo económico asciende a \$81.7 millones, generando cerca de 1,000 nuevos empleos y reteniendo otros 2,300 empleos. El número de personas que nos visitan para disfrutar de nuestros ofrecimientos turísticos aumentó de cerca de 5,000 a 40,000 anuales, con proyecciones de corto plazo de duplicar esa cifra con la apertura del nuevo Jardín Botánico y Cultural y la Ruta del Corazón Criollo.

El nuevo plan de ordenamiento urbano integral, conocido como Plan Urbanístico Caguas 2020, analizó el perfil urbano y propuso iniciativas y proyectos concretos para hacer la ciudad más habitable. La oportunidad de visitar distintas ciudades en el mundo nos ayudó a formular un modelo de desarrollo sostenible que orientó la transformación del entorno. Adoptamos iniciativas estratégicas de largo plazo, que permitiera a su vez, definir proyectos participativos y viables en el corto plazo. En este modelo, los ríos, recurso natural principal en el Valle del Turabo, se utilizan como recurso urbano. Se dedican espacios públicos a la promoción de la cultura y a la conservación de la naturaleza en una estrategia de turismo ecológico.

El manejo de residuos, el embellecimiento, el ornato y la forestación urbana promueven la participación cívica, empresarial y la solidaridad ciudadana y la salud ambiental y espiritual. La densificación del centro urbano encamina la revitalización física, social y económica de sectores urbanos que por razones históricas, quedaron al margen de la modernidad, a la vez que disminuye la presión por el desarrollo de viviendas en las áreas no urbanas de la ciudad. El uso de energías renovables añade una nueva dimensión en nuestros objetivos. Aspiramos a que al menos el 10% de la energía que usa la ciudad provenga de fuentes renovables.

Un modelo para una ciudad habitable y sostenible estaría incompleto, si no considera la promoción del transporte público. Nuestros esfuerzos en la transportación colectiva se orientan en dos iniciativas principales. La primera es el que conectará Caguas con el barrio de Cupey, en el área metropolitana a de San Juan. La segunda es lo que hemos llamado “Transcriollo” que será un sistema de transporte colectivo en el interior de la Ciudad. Representan, junto a las iniciativas sobre fuentes de energía renovable, parte de nuestra cuota de responsabilidad y solidaridad global en un tiempo lleno de incertidumbres energéticas y desajustes climáticos.

Además de encaminar la planificación urbana por la ruta de la sostenibilidad, formulamos estrategias para adelantar el desarrollo humano. La educación y la salud ciudadana tienen agendas específicas e interrelacionadas que promueven el desarrollo humano sostenible a los niveles individuales y colectivos. Las iniciativas en el área de educación incluyeron un proyecto de intervención en sectores que reflejaban altas tasas de analfabetismo mediante esfuerzos conjuntos entre el municipio y las asociaciones comunitarias. Se identificaron, además, jóvenes que habían abandonado la escuela secundaria para iniciarlos en programas de superación y ofrecerles destrezas para el trabajo. En las escuelas iniciamos un programa de tutorías que identifica niños y jóvenes con rezagos académicos y les asiste en la enseñanza como medida para prevenir la deserción escolar. Estos programas atendieron el pasado año fiscal miles de escolares a través de todos los barrios de la ciudad.

Las estrategias de educación han estado acompañadas con esfuerzos sistemáticos para disminuir la brecha digital. El Municipio proporcionó servicio de Internet gratuito a todas las escuelas públicas de la Ciudad. Además, se estableció una red de centros de información electrónica con acceso al Internet en todos los barrios. A través, de éstos además, se les ofrece el servicio de biblioteca electrónica. El pasado año se ofrecieron 82,000 servicios de información. Esta iniciativa logró unificar en una sola red de servicio las bibliotecas de varios pueblos vecinos, universidades y centros académicos de la región.

El municipio complementa los esfuerzos del Estado en el desarrollo de Nuestra Escuela, la Escuela Libre de Música, la de Ciencias y Matemáticas y la Escuela de Bellas Artes. Próximamente comenzaremos, además, la construcción de un Centro de Ciencias y Tecnologías que motivará a estudiantes de la ciudad, la región y todo Puerto Rico a aceptar los retos intelectuales que exige una economía del conocimiento.

En el área de salud orientamos nuestros esfuerzos a la prevención mediante el concepto de ciudad saludable. Miles de niños, jóvenes y adultos han sido vacunados. Anualmente, se celebran ferias de salud, que ofrecen conferencias y servicios gratuitos de diagnóstico de enfermedades cardíacas, hipertensión, diabetes, entre otras. Estas ferias son posibles gracias a una alianza con las entidades comunitarias y la empresa privada. Se realizan, asimismo, varias iniciativas para desarrollar en la población estilos de vida más saludables (ejercicios, etc.) También, se ha desarrollado un proyecto de intervención y ayuda a las personas infectadas con VIH. La Oficina de Ciudad Saludable, que originalmente fue una dependencia municipal dio paso a una organización sin fines de lucro que conocemos como SANOS, incorporada bajo un modelo participativo con sectores de la academia, la empresa privada y el Municipio. Como gobierno, hemos asumido un rol de vanguardia al proponer un proyecto piloto de enfoque salubrista para atender a los usuarios de drogas, en lugar de seguir considerándolos como criminales.

Los logros en el área de desarrollo social también resultan significativos con la creación de organizaciones no gubernamentales que ya representan cerca de 160 del total de 190 sectores identificados en la Ciudad. Las asociaciones de cada barrio seleccionan delegados que constituyen Consejos de Participación Ciudadana y Autogestión en cada barrio. Estos a su vez, designan sus representantes en el Consejo Asesor del Alcalde. A través de estos cuerpos participativos se aprueban objetivos estratégicos que forman parte del Plan Estratégico y del presupuesto anual de la Ciudad.

Hemos confrontado los problemas de desigualdad mediante la inversión de mejoras permanentes en sistemas de agua en comunidades que a fines del Siglo XX, aún consumían aguas de quebradas y otras que nunca recibieron el servicio de agua potable en sus hogares. Hoy podemos afirmar que cerca del 100 por ciento de las comunidades recibe este servicio. También, hemos invertido millones de dólares en proyectos de revitalización de comunidades emergentes, la red vial en zonas urbanas y rurales y la construcción de 11 proyectos de vivienda de interés social. Con el propósito de crear condiciones que nos permitan superar desigualdades socio-económicas, promover la educación en nuestros jóvenes, el empresarismo y la autogestión, aprobamos legislación para poner en vigor la nueva iniciativa de “Cuentas de Ahorros e Inversiones para los Bebés Criollos. Este programa incluye educación financiera continua a las familias elegibles para motivarles a ser emprendedoras y valorar la importancia del ahorro y las inversiones.

Además, se han creado programas comunitarios de desarrollo cultural, deportivo y de atención a personas con necesidades especiales, proyectos de cuidado de niños para mujeres trabajadores, para la niñez y poblaciones en los límites de la marginalidad. En las iniciativas para atender a personas sin hogar se ha logrado establecer la Coalición Criolla de Cuidado Continuo a Personas sin Hogar, Inc. en el que participan cerca de 13 entidades cívicas, además de los Municipios de Caguas y de San Lorenzo.

La conducta criminal sentida en todo el país y acentuada por delitos cometidos en todas las clases sociales caracteriza una crisis social estructural. En Caguas, los indicadores de criminalidad reflejan una reducción en la conducta delictiva en los pasados diez años. En 1997 se cometían en la ciudad cerca de 4,400 delitos tipo 1. En el año fiscal 2007 esa cantidad se ha reducido 2,800 delitos. Una disminución de 1,600° o 36%. Este logro se debe a varios factores, entre los que se mencionan los programas de prevención puestos en vigor, la construcción de 11 centros de seguridad en cada uno de los barrios, un incremento en la fuerza policial de 110 a cerca de 250 efectivos, la implantación de innovaciones tecnológicas de vigilancia virtual y estrategias de colaboración entre la policía estatal y la municipal.

En el contexto económico, urbanístico, de calidad ambiental, y de desarrollo humano, la transformación de Caguas es evidente y sirve sin discriminación, reiteramos, a todos y todas los que habitamos la ciudad y más allá influye en el desarrollo de nuestros pueblos vecinos. Descartamos, no obstante, la idea de que hemos alcanzado un nivel de desarrollo pleno que nos lleve a una zona de comodidad.

Nuestra agenda nos orienta a continuar la ruta del desarrollo humano sostenible, apoyándonos en iniciativas y estrategias que conduzcan a un grado mayor de descentralización del poder político, provocando con ello una transformación estructural en nuestra sociedad. Una transformación nacional donde

la democracia participativa sea el fruto de nuestro trabajo diario, echando a un lado siglos de marginación y de la cultura de dependencia. Finalmente, apoyándonos en el devenir histórico, nos afirmamos en el orgullo de lo que somos, criollos y puertorriqueños, promoviendo la descolonización espiritual para potenciar la energía creadora individual y colectiva que conduzca a las nuevas generaciones de nuestro pueblo a una nueva etapa evolutiva que asegure su bienestar y progreso.

Nuestra esperanza es que esta cumbre abone en la conciencia de todos los puertorriqueños para que veamos cómo otros pueblos, con muchos menos recursos que nosotros, no tienen miedo de creer en sí mismos y luchan cada día con valor y sacrificio por su futuro²⁴.

Principios de Gobernanza Local en un mundo Globalizado

D.Alfonso Iracheta

Coordinador de la Red Mexicana de Ciudades para la Sostenibilidad (México)

1. Introducción

Cuando se propone que los gobiernos locales son los organizadores colectivos del desarrollo humano en las ciudades, se está aludiendo a una función poco desarrollada en la administración pública: El gobierno local como líder de los esfuerzos de la comunidad; el gobierno local como promotor/gestor de mejores condiciones de vida para la población.

El gobierno local –municipal- como líder real; es decir, reconocido por su comunidad, para organizar, promover y gestionar acciones que permitan elevar los niveles de desarrollo de la sociedad, implica de entrada, un reconocimiento a que el proceso para acceder al poder y la forma en que se actúa desde el gobierno, tienen bases democráticas, en el sentido de que cuentan con un amplio reconocimiento y legitimidad por parte de los actores sociales locales y que el sostenimiento en el poder se debe fundar en el ‘buen gobierno’.

Si se parte de la base que la responsabilidad y sentido esencial del gobierno local es el desarrollo, en el sentido de proceso, para que la comunidad eleve de manera sistemática y permanente sus capacidades y calidad de vida; para que los beneficios del desarrollo, se distribuyan de manera justa y equilibrada entre los miembros de una comunidad; para que la relación entre sociedad y naturaleza/territorio, sea lo más equilibrada posible y cercana a la sustentabilidad, se reconocerá que debe cumplir con una serie de principios de orden político, entre los que destacan:

- La gobernanza como modelo socio-político²⁵.
- La política que va más allá del gobierno y los partidos políticos para incluir a la sociedad.
- La democracia representativa y participativa como elemento consubstancial de la gobernanza.
- La participación social como un valor.

²⁴ Transcripción literal de su discurso.

²⁵ Como nos recuerda Aguilar, Luis, 2006: Gobernanza y gestión pública. FCE. México. (pp. 35-36), gobernanza fue originalmente una expresión antigua que denota la acción y efecto de gobernar o gobernarse y que, a partir de 2001, en el Diccionario de la Lengua Española, se define como arte o manera de gobernar que tiene el objetivo de alcanzar un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado en la economía. “Se trata del paso de la democracia como doctrina de forma de gobierno a la democracia como gobierno con capacidad gubernativa” (p.39).

- La vida urbana como proyecto comunitario.

De esto trata este breve texto; ofrecer una reflexión sobre estos principios que se deben rescatar para dar pasos más firmes a favor de una gobernanza democrática que tenga en las autoridades locales verdaderos agentes de desarrollo humano.

2. Cinco revoluciones que están cambiando las formas de vida y el gobierno en el mundo

2.1. Globalización de los mercados y las economías

Las sociedades nacionales enfrentan retos monumentales cuando intentan armonizar los procesos de invasión de los mercados mundiales en las estructuras económicas locales y tradicionales.

La apertura comercial en casi todos los países y la reducción de barreras arancelarias, ha dejado en claro que los grandes actores con mayor capacidad de decisión sobre políticas de desarrollo dentro de las naciones, no son siempre sus gobiernos sino los organismos financieros multilaterales, las grandes empresas transnacionales e inclusive los personajes que dominan la economía.

Si partimos de la premisa que la mayor parte (en calidad y en cantidad) de los intercambios económicos ocurren en las ciudades y que entre estas predominan las metrópolis y/o regiones urbanas, es lógico suponer que los grandes actores que dominan los sectores de la economía globalizada, cada día se interesan más por lo que ocurre en estas ciudades, porque son las arenas para la acumulación y la productividad.

En consecuencia, las estructuras socio-espaciales, las condiciones de gobierno local, la calidad de vida y la oferta de servicios, se convierten en elementos estratégicos de decisión para ubicar o no inversiones que provienen de espacios externos a la ciudad.

Si las metrópolis y las regiones urbanas se conforman por municipios (o equivalentes), como jurisdicciones político-administrativas con amplia autonomía y libertad de acción, debería suponerse que, siendo parte de un todo mayor –la metrópoli- serán capaces de generar acuerdos inter-pares para promover el desarrollo y la inversión en la metrópoli. Es decir, que cooperarán.

La realidad en buena parte de los países y regiones, es que los gobiernos locales compiten entre sí para atraer inversiones y empleo, porque no se alcanza a percibir con claridad el significado que tiene el todo con relación a cada uno de sus elementos. El papel de la *realpolitik* es fundamental, porque los atavismos de los partidos políticos se traducen en aislamiento y competencia, independientemente que se compartan partes de un todo integrado, social – económica – territorial y ambientalmente, más no institucionalmente.

Desde otra perspectiva, es claro que las actividades productivas modernas y más competitivas se asientan en las grandes ciudades, provocando procesos de convivencia –en ocasiones productiva y en otras de explotación- en relación con las actividades económicas tradicionales.

Surge lo que nos adelantó desde la década de 1980 Milton Santos²⁶; la coexistencia de 2 grandes circuitos económicos: el moderno de alta tecnología y globalizado con el tradicional de baja productividad y tecnología. En los países subdesarrollados o emergentes, la tendencia a la acumulación en el sector moderno a costa, aunque sea parcialmente, del sector tradicional es parte del modelo socio-económico.

La multitud de servicios urbanos de baja renta y productividad permiten un incremento en la renta de quienes los reciben, como es el caso de los servicios domésticos, de mantenimiento, comercio informal, entre otros, que son proveídos por trabajadores informales y de baja capacitación, a las familias y empresas con mayor capacidad de acumulación.

26 Santos, Milton, 1990: *Metrópolis corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*, Novel Secretaria de Estado da Cultura, São Paulo, Brasil.

Cuando más de la mitad del empleo generado anualmente en las grandes ciudades del mundo subdesarrollado es de origen informal (carece de los beneficios sociales y laborales básicos, no paga impuestos y ocupa espacios públicos en las ciudades, entre otras características), tiende a profundizarse la brecha entre ambos circuitos de la economía urbana.

El resultado, desde la óptica territorial, es una ciudad que, por una parte, permite la sobre posición de ambos circuitos como condición para que funcione la economía; es decir, comparten espacios en las áreas de la ciudad donde radican los grupos de medio y alto ingreso y en las zonas de concentración de las actividades productivas modernas y, por la otra, la separación espacial de los espacios habitacionales, con lo cual la urbe se fractura, porque segrega claramente por estrato de ingreso a los grupos sociales en barrios, colonias y distritos claramente identificables y, también, porque la sociedad y el gobierno tienden a no atender las necesidades socio-espaciales de estos sectores tradicionales y de baja renta, porque los escasos recursos públicos se dirigen a elevar la competitividad urbana como base para atraer más recursos e inversiones al conjunto de sectores ‘modernos’.

El papel del gobierno local resulta entonces central. Los gobiernos locales deben comprometerse con el desarrollo integrado, bajo el principio que una ciudad menos desigual y fracturada es más productiva y más competitiva y, especialmente, menos injusta socialmente.

¿Cómo compensar las acciones de los gobiernos orientadas, por una parte, a otorgar facilidades a las inversiones ‘modernas’ y, por la otra, a la promoción de la economía globalizada, con las necesidades de los sectores que siendo mayoritarios, han sido relegados de las oportunidades del desarrollo?

Es esta la pregunta central para un gobierno local que debe orientarse a alcanzar el liderazgo en la promoción del desarrollo integrado por encima de solo proveer servicios básicos urbanos.

2.2. Transformación del conocimiento, la educación y las telecomunicaciones

Las actividades económicas y sociales modernas y de mayor productividad, se asocian al desarrollo del conocimiento –humanístico, científico y tecnológico–, porque es su fuente primordial de avance y transformación.

Estas actividades se localizan en las grandes ciudades porque en estas se concentran las instituciones de educación e investigación; igualmente, porque son los nodos de comunicación, especialmente tele-comunicaciones, con el resto del territorio nacional e internacional.

La metrópoli, como sede del conocimiento y de la información y como emisora y receptora de las comunicaciones, adquiere el papel más importante en los procesos de acumulación económica y de desarrollo social y cultural de una nación, al grado que muchas metrópolis tienen mayor importancia económico – política que el resto del territorio nacional.

Los gobiernos locales de las grandes aglomeraciones adquieren responsabilidades fundamentales en la promoción y desarrollo del conocimiento, la información y las comunicaciones.

Conforme avanzan en las grandes ciudades los programas de desarrollo de la educación y de la investigación académica; los de vinculación del conocimiento con la producción y con el desarrollo social; los de crecimiento de los medios y sistemas de información y de difusión de esta de manera más abierta, transparente y plural, más rápido se acercan estas a ser parte de las redes info-globales.

Sin embargo, sin una transformación de la educación, sin la democratización y pluralización de las telecomunicaciones, no hay posibilidad alguna de democracia y gobernanza urbana, y por ello, de desarrollo.

Igualmente desde el gobierno local, no basta promover el desarrollo del conocimiento y la comunicación entre los actores sociales; desde dentro, la aportación y manejo de información pertinente y de

calidad y la oferta de conocimiento sobre la ‘cosa pública’ que es legitimado por los actores sociales, es la fuente de las buenas decisiones y del avance democrático. Por ello, el desarrollo de nuevas estructuras institucionales para el desarrollo de sistemas de información, como los Observatorios, debe ser cuidadosamente considerado en las políticas públicas.

2.3. Las nuevas formas de la política

En la mayor parte de las grandes ciudades, el gobierno local no tiene ni los recursos ni la capacidad política y de gestión para resolver todas las necesidades de su comunidad. Una explicación importante sobre el deterioro de las grandes metrópolis en el mundo subdesarrollado, es que sus gobiernos no se han desarrollado a la par que las condiciones de la economía, el conocimiento y las comunicaciones. Por ello, se aprecian ciudades que amplían sus capacidades para vincularse a los mercados globales y sin embargo, sus gobiernos no logran atender todos los problemas y necesidades que la metropolización implica.

Contrario sensu, los gobiernos locales que han entendido sus limitaciones y que han creado nuevas condiciones y espacios participativos para decidir sobre los asuntos públicos, avanzan de manera paralela a la economía y sociedad metropolitanas. Las condiciones principales que ubican a estas últimas en el campo de las ciudades globales y a las otras en el de las megaciudades, son variadas; las más importantes son:

- La reducción sistemática de la desigualdad económica y la pobreza dentro de la ciudad.
- La elevación sistemática del nivel académico de la población.
- El desarrollo y modernización de los nodos de comunicaciones y transportes (desde las telecomunicaciones hasta la movilidad de las personas dentro de la ciudad (trenes y sistemas BRT) y con el exterior (aeropuertos).
- La reducción de la inseguridad ciudadana y comunitaria.
- El cumplimiento de un proyecto urbanístico de largo plazo y que es compartido por la sociedad y la persistencia de disciplina en el crecimiento y ordenamiento territorial y ambiental.

Un ingrediente principal para avanzar o no desde el gobierno local en estas materias, es la concepción de la política y la administración pública que ejercen las autoridades, que en estricto sentido se ubica en dos grandes tendencias: la que pretende recuperar el carácter y la naturaleza pública de la administración gubernamental y la que se orienta a recuperar las capacidades administrativas del gobierno; gobierno frente a gerencia.

La primera, pretende recuperar el carácter público del gobierno que no es otra cosa que un verdadero servicio civil a favor de la comunidad, con transparencia, honestidad, pluralidad y la exigencia de que los ciudadanos y sus organizaciones sean parte deliberante de la cosa pública. Por su parte, la segunda, pone el acento en los procesos administrativos, la eficiencia y eficacia del gobierno y la calidad de los servicios, de manera que la acción conjunta con la ciudadanía permita generar valor agregado a a los activos comunitarios.

En buena parte del mundo urbano y particularmente en las grandes metrópolis de América Latina, conforme se agotó el modelo desarrollista y se enfrentó el colapso fiscal, político y administrativo de formato autoritario, las sociedades se movieron hacia el otro extremo y se asumieron posiciones pesimistas sobre las capacidades del gobierno al grado que predominó la apreciación que buena parte de las tareas del gobierno podían ser mejor resueltas por agentes extra-gubernamentales, como los mercados y las organizaciones de la sociedad (Aguilar, opcit, 35). Por ello, se llegó a afirmar (ibid, 36), que la mejor administración pública era la menor administración y que la mejor política pública era la política de los negocios.

Este modelo es resultado de las transformaciones de la política mundial; desde el final de la década de 1970, se impuso en el mundo occidental el modelo económico que privilegia al mercado y restringe la

acción del Estado; posteriormente, a partir del fin de la de 1980, se extingue la ‘guerra fría’ y se intenta imponer a nivel global un nuevo modelo político unipolar fundado en el *american way of life*.

Una característica de esta forma ‘neoliberal’ de hacer política, ha sido la irrupción de los actores de la economía globalizada, especialmente los empresarios y las organizaciones empresariales, en el control y orientación de las políticas públicas, si no es que en el gobierno directamente, con la consecuente transformación de las bases conceptuales de la política pública:

- Más libertad de acción de los agentes privados en la economía y menos restricciones y normas gubernamentales para su operación.
- Criterios de planificación gubernamental basados en los esquemas ‘estratégicos’ de las empresas privadas.
- Mayor participación de los actores sociales en la ‘cosa pública’, primordialmente los miembros del llamado sector privado.
- Privatización de empresas y organismos estatales y reducción sistemática del tamaño y papel del Estado en múltiples materias.
- Traslado al mercado y a las organizaciones sociales de funciones tradicionalmente públicas, ante la supuesta falta de recursos fiscales para su desarrollo: vialidades, sistemas de transporte urbano, manejo de residuos sólidos, sistemas de agua y alcantarillado; una parte de la seguridad pública, entre otras.
- Transformación del ciudadano en ‘cliente’, ‘usuario’ y ‘consumidor’ del gobierno y, con ello, la incorporación de sus necesidades y aspiraciones para decidir los rumbos de la acción pública.

Igualmente ocurre con los enfoques de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial. Como avanza y se asienta el modelo neoliberal en la política pública, la definición de ‘las reglas del juego’; es decir, la planificación como acuerdo socio-político para resolver los problemas de la comunidad y para poner en valor los recursos y aprovecharlos a partir de un proyecto compartido y legitimado, tiende a desdibujarse, dejando en manos de las fuerzas del mercado las decisiones de distribución de las inversiones y acciones de desarrollo local, entre los sectores de la economía y la sociedad y entre los territorios.

El resultado en la mayor parte de los países de América Latina ha sido, por una parte, el crecimiento muy acelerado de los espacios de la modernidad y la globalización, especialmente en las grandes ciudades y, contradictoriamente, la persistencia y el agudizamiento de la desigualdad socio-espacial, confirmando la tendencia a la fragmentación de los territorios.

Desde la política –la de los políticos y la de los empresarios– la búsqueda de nuevas formas de planificación que recuperen la responsabilidad del estado de orientar, ordenar, conducir, facilitar y controlar los procesos sociales y espaciales, ante la crisis de gobernabilidad que enfrentan las ciudades, es una necesidad sentida que empieza a generar algunos resultados. Ya sea el Estatuto da Cidade de Brasil o la Ley 388 de Colombia o el surgimiento de un conjunto de Institutos Municipales de Planeación con enfoque participativo e integral en México, son evidencias de un cierto fracaso de la política ‘de empresarios para empresarios’ (Fox dixit)²⁷.

Si bien existen principios del mundo empresarial que pudieran aplicarse al dominio del gobierno, siguiendo a Harvey²⁸, no es posible simplemente trasladarlos de un dominio al otro, sin haber antes especificado las reglas de traslado. Al predominar en estos traslados, procesos un tanto mecánicos y acrílicos, se han tenido entre otras consecuencias, la tendencia a convertir en clientes y consumidores a quienes son ciudadanos. ¿Cómo se resuelve la exigencia de pago a precios internacionales de mercado de los servicios urbanos básicos, a una población a la que el precio de su única mercancía: la mano de obra, se

27 Fox, Vicente, 2000: Discurso de Toma de Posesión de la Presidencia de la República Mexicana, 1 de nov. De 2000, Méx. DF.

28 Harvey, David, 1992: Social justice, postmodernism and the city. *International Journal of Urban and Regional Research*. E.U.

le controla, ya sea por la vía de acuerdos políticos cupulares (ej México), o por medio de estrategias de mercado (resto de países de América Latina)?

¿Cómo se resuelve la contradicción de gobiernos locales que pretenden mantener posturas verticalistas y autoritarias, como producto de la historia reciente de sus naciones, cuando carecen de recursos, fuerza política y legitimidad para gobernar?

¿Cómo se sostiene un modelo mercantil de política pública, cuando buena parte de la sociedad está excluida de los beneficios del mercado y cuando este tiende a generar una ciudad fragmentada desde lo social y lo espacial?

Para enfrentar estas cuestiones, se requiere de la concertación con los actores sociales para definir y comprometer un proyecto de ciudad para el largo plazo. Y esto significa, reconocer a los ciudadanos como entes políticos con capacidad de organización y decisión sobre los fenómenos y problemas que les aquejan y, también reconocer, que la autoridad local se debe preparar para la gobernanza democrática, lo que implica:

- Tener la sensibilidad política para recuperar el enfoque público y comunitario de la política.
- Tener el conocimiento de los procesos socio-espaciales y sobre las capacidades sociales para desarrollar nuevos caminos e instrumentos de planeación y gestión de políticas públicas.
- Tener las herramientas (información, instrumentos...) para enfrentar la complejidad de los fenómenos socio-espaciales y desarrollar las capacidades de gestión social.
- Hacer de la práctica democrática y la gestión concertada el día a día, lo que significa dejar atrás, poco a poco, el modelo político vertical y autoritario y de muy baja participación efectiva de los actores sociales en las decisiones de políticas públicas.

2.4. Las expectativas sociales

Una consecuencia lógica de un modelo político y social fundado en el mercado como motor y guía de las decisiones públicas, que fomenta y apoya la economía moderna y globalizada y que sostiene buena parte de su aparato en los procesos de publicidad e información en los medios de comunicación de masas, es la tendencia a construir expectativas en la población sobre sus posibilidades de tener lo que los políticos y los gobiernos prometen y lo que los mercados ofrecen.

Si la lógica del desarrollo se sostiene en dos pilares: el mercado moderno y global y la comunicación en tiempo real, la población se encuentra atrapada en un mundo de expectativas.

¿Qué pasa cuando los ciudadanos menos favorecidos encuentran que su nivel de vida y su capacidad de compra se reducen? ¿Qué pasa cuando el conflicto, por el espacio, por los recursos, se ubica en el centro de las relaciones sociales? ¿Y cuando los medios de comunicación, la política y el mercado, han creado expectativas sociales que no se cumplen?

Lo que ocurre es que tiende a dispararse la inconformidad social como resultado de la persistencia de la desigualdad y la pobreza, especialmente dentro de las ciudades. Estas, se han convertido en un grave riesgo para la democracia y la participación social en América Latina. Por ello, crece la “participación” violenta en las ciudades y se amplían las brechas entre los modelos políticos dominantes y los que generan las redes y organizaciones sociales contestatarias.

2.5. Los cambios territoriales y ambientales

Las profundas transformaciones reseñadas en la economía, el conocimiento, la comunicación, la política y las expectativas sociales, tienen que materializarse en el territorio y el ambiente de una manera peculiar, dando pie a una transformación más: el patrón de ocupación territorial y el consumo ambiental.

Como producto de la diversidad de posibilidades que tienen las empresas para instalarse (y desinstalarse) en casi cualquier país y ciudad y como resultado de la reducción de barreras entre naciones, la movilidad física de la población y las inversiones ha alcanzado cifras y dinámicas no conocidas en el pasado.

El mundo enfrenta el siglo XXI como el de las migraciones. Millones de personas buscan oportunidades de desarrollo en otras latitudes, proceso fomentado fuertemente por las economías dominantes, sus gobiernos y sus medios de comunicación.

El resultado es, por una parte, que las corrientes migratorias se están redirigiendo en muchas regiones del mundo hacia los mercados más dinámicos, ahí donde se crean los empleos o, cuando menos, están dejando las naciones más atrasadas y emproblemadas políticamente; por la otra, que los volúmenes de emigrantes son muy numerosos y la velocidad de emigración es muy alta²⁹, dando pie a actitudes contra-globales en muchas naciones, destacando los EUA y diversos países europeos.

Territorialmente, la movilidad de población en el mundo, impacta los patrones de ocupación del territorio, especialmente en las grandes ciudades, creando nuevos espacios y nuevas formas de cultura urbana; al tiempo, reproduciendo actitudes políticas de rechazo por la inconsistencia de las sociedades más desarrolladas que, por un lado, requieren de trabajadores de otras latitudes y, por la otra, cultural y socialmente los rechaza, permitiendo el resurgimiento de manifestaciones fascistas en Europa y EUA, principalmente³⁰.

Un segundo impacto de los procesos de globalización de los mercados y los flujos de toda naturaleza, es la urbanización, especialmente en países de desarrollo relativo o subdesarrollo. La urbanización avanza aceleradamente y la población y las actividades productivas y sociales tienden a aglomerarse en grandes regiones urbanizadas, porque en estas se dan las condiciones –externalidades y economías de aglomeración– para atraer los recursos y las inversiones del exterior.

Por ello, la Red de Ciudades Globales es cada día más extensa e incluye más sectores y actividades. También destaca la competencia entre ciudades por ofrecer mejores condiciones para que empresas y ciudadanos eleven su productividad y calidad de vida.

Las que tienden a ganar, son aquellas que cuentan con un proyecto o una visión para el largo plazo, y que lo están construyendo desde sus espacios locales con el concurso de sus ciudadanos; las que tienden a perder, son aquellas que persisten en el desorden, la desigualdad, la baja movilidad y la insostenibilidad. Las evidencias indican³¹ que una responsabilidad fundamental en estos procesos recae en los gobiernos locales, que se convierten en los actores principales del desarrollo.

29 Un ejemplo paradigmático es México, que ha ‘exportado’ del orden de medio millón de mexicanos a los EUA por año a partir de 2000 y que en 2008, las remesas de dinero que envían los migrantes a sus familias en México, rebasa los 25 mil millones de dólares, conformándose en la segunda fuente de divisas del país, solo después del petróleo. Otros ejemplos relevantes como la emigración nor-africana a Europa (especialmente España), derivada de las pésimas condiciones socio-económicas y políticas, ponen en aprietos al modelo global, que cada vez reconoce con más apremio la necesidad de facilitar el flujo de dinero entre países y contradictoriamente, restringir el flujo de personas entre naciones.

30 Las reacciones en España ante la presencia creciente de población sahariana o latinoamericana, hace recordar los peores momentos del fascismo franquista; igualmente, las reacciones en EUA, del gobierno federal y los estatales, así como de la sociedad, que se traduce en muros, grupos caza-migrantes y otras aberraciones o la creación de guetos en la periferia de París y otras ciudades europeas para población emigrada de Asia y África, son evidencias de los profundos cambios que la globalización está teniendo en los territorios.

31 Experiencias exitosas en diversas regiones del mundo, apuntan a esfuerzos basados en gobiernos locales fuertes, democráticos y con proyectos claros, donde la participación ciudadana es un valor real porque aporta corresponsablemente, no solo recursos, sino capacidades para decidir y realizar proyectos de interés comunitario. Las visiones de largo plazo y su cumplimiento independiente de partidos políticos, es evidencia de los caminos a recorrer para las ciudades que aún no logran definir consensadamente un proyecto. Ya sea Barcelona, Curitiba, Porto Alegre, Portland, Bogotá, Medellín, entre otras muchas, la característica es que la autoridad local cuenta con la fuerza política y el respaldo ciudadano para diseñar y ejecutar un proyecto integrado en el largo plazo.

Se debe destacar que, como avanza la urbanización, igualmente la concentración de población y actividades en grandes regiones metropolitanas, implicando nuevos problemas que involucran directamente a sus gobiernos locales. Es el caso de la coordinación metropolitana ya que el gobierno y la administración de las regiones metropolitanas exigen una clara coordinación entre autoridades locales (frecuentemente de diferentes partidos políticos).

Finalmente, el incremento de la producción en todos los sectores de la economía, las crecientes capacidades para distribuir bienes y servicios y para ubicar en cualquier país y ciudad las fuentes de producción, de acuerdo con cálculos de mercado de las empresas transnacionales, ha tenido como efecto un consumo acelerado de los recursos naturales y la exacerbación de los problemas ambientales en el mundo.

En muchos países, especialmente los menos desarrollados, los recursos se están agotando y el ambiente se está deteriorando a niveles de conflicto, porque no solo carecen de reglas adecuadas para la protección ambiental, sino que tienden a flexibilizarlas para que las inversiones internacionales se instalen en sus territorios, al margen de los impactos ambientales que significan³².

3. Nuevos principios para el gobierno de los territorios

Ante los profundos cambios que están ocurriendo a nivel mundial y que afectan directamente las comunidades locales, se impone una reflexión sobre las bases conceptuales que soportan a los gobiernos locales. Los cambios en la economía y en la forma de hacer negocios avanzan de manera muy dinámica; igualmente, las transformaciones en las ciudades son muy apreciables y, sin embargo, buena parte de las ideas que sostienen las políticas públicas y la administración pública son lentamente cuestionadas y peor aún, transformadas, porque los actores de la *realpolitik* (partidos políticos y gobiernos) siguen concentrados apenas en la versión electoral de la democracia y no en sus contenidos esenciales.

3.1. La gobernanza como modelo socio-político

Gobernar es orientar y conducir las acciones de la colectividad y para ello, se requiere de la acción pública entendida no solo como la acción del gobierno, sino también la de la sociedad en un sentido de complemento, en el que un actor es interdependiente del otro.

Esto es así, porque hoy el Estado ha perdido su carácter monolítico, tiende a fragmentarse en agencias y organismos diversos, en racionalidades parciales, en intereses y perspectivas en ocasiones encontradas; igualmente, la sociedad civil no solo se fragmenta por razones de clase social, sino que se bifurca en intereses, se diferencia, se pluraliza cada vez más, en ocasiones se atomiza en una gran diversidad de preferencias, de grupos, de necesidades y de convicciones³³. El resultado es que la acción pública se debe construir colectivamente y no solo como producto del Estado.

Entender y aplicar esto resulta central cuando se quiere construir un modelo de administración pública que tenga como ingredientes fundamentales la participación organizada y corresponsable de la sociedad para construir, con el gobierno, un modelo más adecuado a las circunstancias de la modernidad; que atienda las contradicciones socio-espaciales y las limitaciones estructurales del Estado como gran hacedor de la acción pública y que eleve sustancialmente la calidad y los resultados de la acción pública y del ejercicio de los recursos fiscales.

32 Ejemplos sobran. Una parte importante de los desarrollos turísticos con capitales internacionales se están orientando a las playas y costas del mundo tropical, donde el riesgo de destrucción de manglares y la primera duna de las costas se está convirtiendo en realidad. El incremento de impactos negativos por huracanes u otros desastres 'naturales' es una evidencia de los cambios ambientales producto de las presiones económicas globales. De igual manera ocurre con procesos industriales 'sucios' que no siendo aceptados en sociedades desarrolladas, se trasladan a los países donde con tal de incrementar la inversión extranjera (y la local), se flexibilizan las normas ambientales.

33 Cabrero, Enrique, 2005; Acción pública y desarrollo local, FCE, México, DF, pp. 19.

En este sentido, la gobernanza como modelo socio-político se caracteriza porque pone en valor los recursos y las capacidades locales de un territorio. La idea es que el gobierno democrático debe acreditar más que solo el adecuado conteo de votos; debe ser un agente capaz de dirigir, orientar, conducir los destinos de una comunidad y hacer bien las cosas; es decir, gobernar bien y ofrecer resultados apreciables que resuelvan los problemas socio-espaciales.

3.2. La Política que va más allá de la administración pública y los partidos políticos

El debate sobre la administración pública tiende a poner el acento en las dos grandes orientaciones reseñadas antes: el rescate de lo público o el énfasis en la administración / gerencia. Lo que está claro, es que ambas perspectivas ponen el acento en la participación del ciudadano en las deliberaciones de las cuestiones que conciernen a la administración pública y al gobierno.

Con ello, se reconoce que hacer política no es un asunto de políticos profesionales solamente y no se restringe a los espacios tradicionalmente consagrados para ello; el gobierno y los partidos políticos.

Hoy, como producto de las transformaciones en todas las esferas de la vida social, especialmente la irrupción del conocimiento y las comunicaciones como palancas del poder y del desarrollo, todas las tribunas y todos los espacios permiten ‘hacer política’.

Por ello, la política está también en la sociedad y en sus organizaciones. Los ejemplos más representativos ocurren en las tribunas de la academia, en las organizaciones sociales comprometidas con asuntos de la sociedad (ambientalistas, filántropos) y en la gestión de proyectos y acciones comunitarias, que mezclan visiones de advocacy planning y advocacy action, con gestión más instrumental de proyectos y acciones de interés social.

La idea es que la administración pública no puede reducirse más a solo el conjunto de organizaciones, agencias, instrumentos y recursos que maneja el gobierno, que deja fuera a las organizaciones sociales y los ciudadanos de la posibilidad de incidir en las decisiones y orientaciones que tienen que ver con la provisión de bienes y servicios públicos, con la planificación de la economía y el territorio e inclusive, convertirse mediante organizaciones sociales y/o privadas, en actores de la administración pública con efectos reales en las decisiones públicas.

3.3. La Democracia representativa y participativa como principio consubstancial de la gobernanza

Si en efecto se reconoce que las nuevas tendencias de la administración pública moderna, claramente apuntan a la participación de la sociedad y a las posibilidades de asociación público-privada y público-social para enfrentar las múltiples carencias de la sociedad, los procesos democráticos requieren necesariamente extenderse a la búsqueda desde la política de nuevos caminos para la atención de las necesidades sociales fundamentales: seguridad, empleo digno y bien remunerado, elevación de la calidad de vida, acceso universal a la educación, la alimentación, la salud, la vivienda, respeto a las condiciones del entorno ambiental, cuando los modelos vigentes solo han profundizado las contradicciones sociales y exacerbado la fragmentación socio-espacial.

Implica que la democracia debe convertirse en fuente de creación de ciudadanía; debe ofrecer herramientas para que exista corresponsabilidad entre actores sociales cuando se trata de desarrollar acciones o proyectos e interés comunitario; debe permitir y promover la gestión compartida, entre sociedad y gobierno y entre actores sociales, de proyectos y acciones de atención a las necesidades sociales.

En síntesis, debe otorgar legitimidad política, especialmente a las acciones del gobierno, lo que implica revalorizar la política creando nuevas formas de relación gobierno – sociedad, en las que el buen gobierno y la entrega de resultados tangibles, medibles y pertinentes a las necesidades sociales, por una parte, y la participación corresponsable y asociada de los ciudadanos y sus organizaciones en las

decisiones de la administración pública, por la otra, conforman dos ingredientes fundamentales que ya no pueden ser soslayados.

3.4. La Urbanización como proyecto

El año 2007 fue declarado por ONU-HABITAT el momento en que la población mundial mayoritariamente se convierte en urbana porque más de la mitad se asientan en ciudades.

Resulta claro que el gobierno y la administración pública actual, son diseñados desde y para la ciudad, aunque lamentablemente persisten en la mayor parte de los países de bajo desarrollo relativo masas de habitantes en el medio rural, prácticamente al margen de las oportunidades que ofrece la acción de gobierno y la aplicación de los recursos públicos.

La tendencia es entonces a crecientes procesos de aglomeración de la población en ciudades y particularmente en grandes regiones urbanizadas, integradas por conjuntos de jurisdicciones político-administrativas de orden local y poli-céntricas, cuyos gobiernos deberán crear nuevas condiciones para acordar visiones integradas y de largo plazo para cada 'pedazo de territorio' cuyo conjunto sea una verdadera visión de totalidad.

Enfrentamos entonces un proceso de urbanización acelerado e irreversible, que permite saber que en el futuro próximo la mayor parte de los habitantes serán ciudadanos en el sentido territorial del término; también, que como resultado de la lentitud de gobiernos y administración pública para adaptarse a la realidad socio-espacial, existirán múltiples problemas para gobernar y administrar esos grandes conglomerados, especialmente si persisten visiones de política partidistas y de gobiernos verticalistas y autoritarios.

¿Cómo hacer del proceso de urbanización un proyecto conciente y conducido por la sociedad y su gobierno? ¿Cómo reducir la incertidumbre que provoca una urbanización incontrolada e inconciente de la que el gobierno es un actor social poco responsable y eficaz, especialmente en el ámbito local?

Pareciera ser que el camino más claro es hacer de la ciudad el soporte territorial de la gobernanza; en otras palabras, aprovechar la densidad de las relaciones sociales y la necesidad de actuar en concierto sociedad y gobierno para que las decisiones de la administración pública se conduzcan bajo principios de gobernanza democrática organizada desde los territorios.

Implica reconocer a la participación social como un valor y un medio para una mejor ciudad y para un proyecto de desarrollo local. Se fundamenta en la búsqueda de cohesión socio-espacial que es pertenencia, tolerancia, reconocimiento a las diferencias, búsqueda de nuevo conocimiento, acuerdo de objetivos comunes.

Igualmente, se fundamenta en la revisión y modernización de las estructuras, instrumentos y procesos públicos del gobierno, para reconstruirlos de manera que la asociación pública-social y pública-privada sea realmente un modelo participativo que tenga como principio la atención de las necesidades de la comunidad y su territorio.

3.5. El gobierno local es clave para la gobernanza democrática

Cuando las presiones que enfrentan las grandes ciudades provienen de la necesidad de involucrar a sus economías y su sociedad en procesos globales y de concentrar sus apoyos a las actividades urbanas más modernas, existe la tendencia a prestar menor atención a los problemas de la población local, especialmente la de menor ingreso.

Sin embargo, es precisamente el gobierno local el más apto para determinar qué, cuándo y cómo involucrar a las ciudades en procesos globales, porque tiene la mayor proximidad socio-espacial con los actores sociales de la ciudad y porque ningún fenómeno del desarrollo local le es ajeno.

Por ello, es necesario preparar a las autoridades locales para que, además de la gestión de sus responsabilidades tradicionales relacionadas con la provisión de los servicios públicos, la planeación territorial y la seguridad pública, asuman los retos que derivan de la sociedad globalizada, lo que implica necesariamente crear las condiciones para un desarrollo participativo, integrado y con visión de largo plazo.

El enfoque participativo la obliga a propiciar la gestión relacional con todos los actores sociales para alcanzar compromisos de desarrollo local para la acción. Implica construir desde la política, un liderazgo capaz de organizar a los actores sociales para actuar; repartir roles y responsabilidades de manera concertada y no tanto dirigir las acciones y proyectos de la sociedad, concertar los contenidos en las materias, sectores y áreas del territorio; es decir, el qué e igualmente, el cuándo y con qué de las grandes decisiones para el desarrollo. En síntesis, debe promover la organización y la gestión compartida con los actores sociales como base del progreso, lo que implica: desarrollar el sentido de comunidad, ganarse la legitimidad política a partir de un ‘buen gobierno’, promover y apoyar el desarrollo del conocimiento y la educación para elevar la calidad del capital humano.

El enfoque integrado del desarrollo, obliga a las autoridades locales a buscar procesos de planificación que en un solo esfuerzo integren las políticas, estrategias y proyectos de desarrollo socio-económico, con las visiones territoriales y ambientales del desarrollo. El significado de este enfoque es que la ciudad – metrópoli se asume como una totalidad y por ello, el enfoque territorial/ambiental del desarrollo se convierte en el hilo conductor del proceso de planeación, haciendo que los ‘sectores’ –de la economía y del desarrollo social- reconozcan las necesidades territoriales como la guía de sus procesos de planificación (dentro y fuera del gobierno).

El enfoque de largo plazo, reconoce de entrada, que ningún problema ni fenómeno del desarrollo local en las ciudades – metrópolis, se resuelve en una administración gubernamental y que es fundamental alcanzar acuerdos con la sociedad sobre el desarrollo local y garantizar que se tendrán los instrumentos para que la visión de largo plazo se empiece a ejecutar ya, haciendo de la continuidad en la ejecución de programas y proyectos un compromiso formal.

Un último elemento que involucra a los gobiernos locales, es la coordinación entre ellos para atender las necesidades de las conurbaciones y metrópolis. Un propósito para avanzar en la gobernanza desde los territorios, es la coordinación metropolitana obligatoria; es decir, cada gobierno municipal se incorpora a un proceso compartido de decisiones horizontales e igualitarias en la que todos ellos deben ganar para aportar y ceder. Es claro que si funciona un proyecto para la totalidad metropolitana, sus partes (municipios) funcionarán mejor.

3.6. Estructuras institucionales para la gobernanza democrática

Buena parte de las preocupaciones sobre administración pública que involucran la participación social en las políticas públicas y las ideas de gobernanza democrática desde los territorios, se dirigen a cuestionar si las estructuras institucionales vigentes son adecuadas para nuevos propósitos, nuevas gestiones y nuevos actores.

¿Son las estructuras institucionales que conforman los gobiernos locales en grandes ciudades, suficientes y adecuadas para que la planeación y gestión del desarrollo sea participativa, integrada y de largo plazo?

La respuesta es que en general no, porque no fueron creadas para un gobierno más horizontal, deliberativo y orientado a resultados, que son exigencias de la gobernanza. Tampoco fueron construidas para coordinar las políticas públicas a partir de los territorios, predominando el enfoque sectorial.

La consecuencia es que la legislación y normatividad, las agencias gubernamentales y los instrumentos de planeación – programación de las políticas públicas, requieren ser transformadas, para

convertirse en verdaderas herramientas de planeación integral y de largo plazo del desarrollo y de gestión/acción con la participación de los actores sociales. Destaca, en este sentido, valorar la conveniencia de crear nuevas estructuras institucionales a saber:

- **INSTITUTOS DE PLANEACIÓN.** Sustituyendo a las tradicionales estructuras centralizadas del gobierno, organizaciones tipo instituto (agencias, corporaciones o similares) pretenden tener una organización participativa, de manera que las deliberaciones con los representantes sociales, moderen y orienten las políticas públicas para que, por una parte, atiendan las necesidades de la sociedad de manera más efectiva y, por la otra, permitan crear visiones más integradas y de largo plazo sobre el desarrollo local, cuya garantía de planificación y realización, es más probable que se logre por parte de los representantes sociales, que de los servidores públicos de cada administración de gobierno. Destaca en este modelo la conveniencia de asumir un modelo de PLANEACIÓN ESTRATÉGICA entendida como: La que se fundamenta en conocimiento estructural socio-espacial (diagnóstico permanente y actualizado) de la realidad a planificar. Se concentra en lo importante (lo que impacta al resto) y es causa de los problemas socio-espaciales. Se dirige a la gestión / acción de lo acordado y a la ejecución de estrategias compartidas y asumidas entre el gobierno y la sociedad. Es promotora de objetivos y proyectos antes que estructuras administrativas. Es impulsora de la cohesión social como propósito y no como producto. Se orienta al compromiso socio-político entre actores sociales y gobierno y no a la acción aislada y vertical de la autoridad.
- **OBSERVATORIOS URBANOS LOCALES.** Gobernar más cerca de la sociedad, buscando acuerdos de corresponsabilidad para resolver los problemas sociales y territoriales – ambientales desde el gobierno local, exige nuevos niveles de información y sobre todo de seguimiento y evaluación de la acción pública, como mecanismos de legitimación de las relaciones, asociaciones y acuerdos público-sociales y público-privados. Por ello, es necesario construir sistemas de información de base geográfica y de indicadores para planificar con más certeza y para dar seguimiento a los procesos socio-espaciales y a las políticas públicas. La organización y operación de estos sistemas, al igual que los de planeación – gestión, deben fundarse en un balance entre servidores públicos y representantes sociales en la conducción de un observatorio, en la medida que es más probable que una sociedad comprometida con una estructura de esta naturaleza luche por su preservación y desarrollo que una administración pública que cambia de titulares frecuentemente.
- **CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO.** De igual manera como se requieren estructuras participativas y corresponsables para crear las visiones de planificación para el largo plazo y para contar con los instrumentos de información fundamentales para tomar decisiones compartidas y legitimadas, es necesario construir estructuras permanentes para la deliberación y consulta a la ciudadanía de lo relativo a las políticas públicas y la acción de gobierno especialmente en el ámbito local. Debieran evolucionar a crear condiciones para la gestión – acción de programas y proyectos de desarrollo local y para decidir compartidamente con la ciudadanía, en aquellas materias en que esta requiere ser involucrada de manera intensa.
- **PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.** Una de las carencias más sentidas en la administración pública local es la falta de recursos financieros para el desarrollo de las infraestructuras y equipamientos que requiere una ciudad. Más allá del simple cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de la ciudadanía, existe la necesidad de garantizar tasas elevadas de recaudación. Si bien existen diversos instrumentos para avanzar en esta dirección, destaca desde una perspectiva de gobernanza democrática desde los territorios, la gestión con la ciudadanía para hacer del recurso aportado por esta un instrumentote solución de las necesidades locales. Para ello, las particiones territoriales y los grupos o sectores sociales, aportan por la vía fiscal (impuestos a la propiedad principalmente) y participan de las decisiones de inversión pública.

Urbanismo social y Desarrollo humano:

La transformación de Medellín

D^a. Clara Inés Restrepo

Directora de la Secretaría de Desarrollo Social de Medellín

Hace apenas unos pocos años Medellín era mirada por el mundo como la ciudad de la violencia, del narcotráfico, de las mafias, del miedo. Hoy somos mirados por el mundo con asombro, hemos recuperado la confianza en el futuro, somos visitados por miles de extranjeros incluidos expertos en múltiples temas que vienen a mirar qué está pasando en Medellín. Y una buena síntesis de lo que ha pasado lo resume la frase de nuestro Alcalde Sergio Fajardo, “Medellín ha pasado del miedo a la esperanza”.

Pero ¿qué sucedió para llegar a este punto? ¿Cómo fue posible transformar en tan poco tiempo una ciudad con tantos problemas en una ciudad pujante, llena de optimismo y de buenas noticias? Indudablemente el factor fundamental de la transformación tiene que ver con el cambio político que se produjo en las elecciones del 2003, cuando por primera vez en la historia de la ciudad, llega al poder una fuerza independiente, al margen de los dos partidos tradicionales que durante muchos años manejaron los asuntos públicos, sin atender con el cuidado suficiente los problemas que cada día crecían y se hacían más difíciles de resolver.

Para lograr los avances que hemos obtenido en tan poco tiempo podemos resumir algunas de las claves:

1. Una gestión pública transparente
2. El desarrollo humano es el principal objetivo de todo lo que hacemos
3. La educación es el eje de la transformación social
4. El control y la disminución de la violencia son elementos fundamentales para que la inversión social sea eficiente.
5. La generación de ingresos y empleo son básicos en la lucha contra la pobreza
6. Un urbanismo social que transforma el espacio, integra y reconstruye la ciudad y las oportunidades.
7. La corresponsabilidad y la participación ciudadana como elementos clave para el cambio.

Veamos cada una de ellas:

1. Una gestión pública transparente

El movimiento político Compromiso Ciudadano con el cual llegamos al poder, se ha planteado devolverle la dignidad a la política, bajo principios muy simples, como “El fin no justifica los medios”, “Dineros públicos, dineros sagrados”, con un programa de gobierno muy claro y cuidadosamente elaborado, con un profundo sentido social y orientado a atacar nuestros grandes males: la violencia, la desigualdad y la pobreza. Por fortuna para la ciudad, en las recientes elecciones de octubre de este año, hemos vuelto a ganar la Alcaldía y podremos continuar la labor iniciada hace ya casi 4 años.

Después de encontrar la ciudad en bancarrota en enero de 2004, con un déficit fiscal superior a 300.000 millones de pesos (150 millones de dólares), recuperamos las finanzas de la ciudad para poder realizar la inversión más grande en nuestra historia. Hoy Medellín ha logrado la Calificación triple AAA por parte de las empresas calificadoras, lo cual es sinónimo de confianza y solidez de nuestras finanzas. Sólo 7 ciudades de Latinoamérica tienen esa calificación. Esto se ha logrado con el crecimiento de las rentas, el control de los gastos, lo que

permite crecer la inversión. Hemos obtenido en los dos últimos años el Dictamen limpio de la Contraloría, cosa que no sucedía desde hace 33 años en la ciudad. Somos el primer municipio capital del país más eficiente fiscalmente. Pero lo más importante, hemos recuperado la confianza de los ciudadanos que hoy pagan con gusto sus impuestos pues las obras realizadas en todas partes. Así mismo ha sido importante, no sólo conseguir el dinero sino la manera como se prioriza la inversión. 84 de cada 100 pesos se destinan a la inversión social, y ella se hace principalmente en aquellas zonas donde el Índice de Desarrollo Humano es más bajo.

2. El desarrollo humano integral es el principal objetivo de todo lo que hacemos

La actual Administración de Medellín que dirige el Alcalde Sergio Fajardo, ha orientado claramente sus acciones desde el Plan de Desarrollo, hacia temas fundamentales para el cambio social que requerimos, siendo el desarrollo humano integral el gran objetivo hacia el que apuntan todos los esfuerzos. La construcción de nuestro proyecto de ciudad tiene como eje y preocupación central el ser humano y su bienestar y no solamente el crecimiento económico. Es claro que este último debe estar en función del desarrollo humano y que cualquier avance en materia económica debe reflejarse a su vez en mejoras en el Índice de Desarrollo Humano y en el Índice de Calidad de Vida.

Se trata de promover y potenciar la generación de capacidades, oportunidades y libertades para que todos y todas puedan desarrollar sus proyectos de vida. La remoción y superación de los múltiples obstáculos para el desarrollo humano como la violencia, la discriminación de género, racial o de etnia, la intolerancia y por supuesto la incapacidad de acceder a bienes meritorios como la educación, la salud y la nutrición, pero sobre todo la búsqueda de mecanismos para que las personas puedan generar sus propios ingresos y de esta manera atender de manera autónoma sus propias necesidades.

El Plan de Desarrollo a través de sus cinco líneas de acción apunta a construir una ciudad más gobernable y participativa, más incluyente, con mayores espacios para el encuentro ciudadano, una ciudad más productiva, competitiva y solidaria y una ciudad capaz de integrarse con la región y con el mundo de una manera diferente.

En la Figura se ilustra la manera como se aborda el Plan de Desarrollo desde la perspectiva del desarrollo Humano Integral

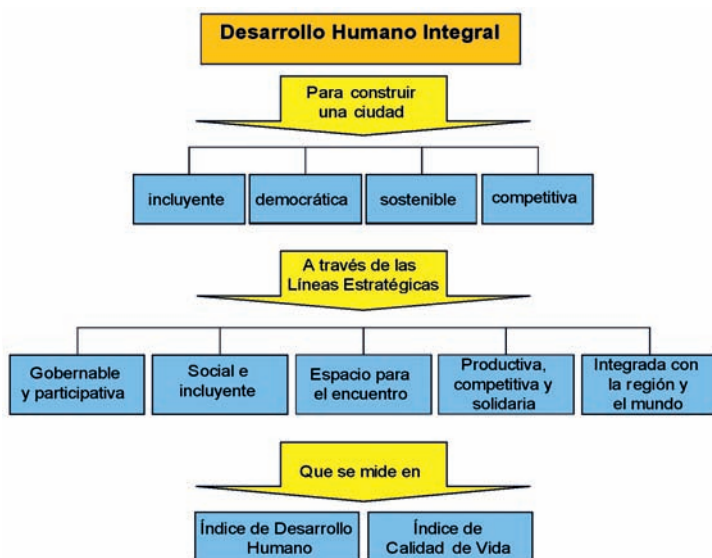


Figura I.2.1 Estructura del Modelo de Desarrollo Humano Integral en el Plan de Desarrollo

Dentro de estas 5 líneas del Plan de Desarrollo, ocupa el primer lugar en inversión, la línea 2, “Medellín Social e incluyente”, la cual se orienta principalmente a la educación, la salud, la nutrición, la recreación y el deporte y programas para la inclusión y la equidad de poblaciones vulnerables o en desventaja, y en la cual se invierte el 55% del presupuesto de inversión.

3. La educación es el eje de la transformación social

Para esta administración la educación es la pieza fundamental del cambio social. Tenemos claro que la inversión social no es un gasto sino la mejor inversión posible. La gran apuesta estratégica que esperamos sea sostenida por varias administraciones y que nos colocará en condiciones de enfrentar el siglo XXI, el siglo del conocimiento, es sin duda la educación.

Una educación de calidad, una educación pertinente, una educación con cobertura total para todos los niños y niñas de la ciudad, los mejores colegios y todos los esfuerzos para que todos y todas puedan iniciar en condiciones similares desde la primera infancia su competencia por la vida, complementada con una buena nutrición desde las madres gestantes, y durante todos los años en la escuela, una ambicioso plan de parques bibliotecas con todos los servicios de la educación, la ciencia, la tecnología y las comunicaciones, ubicados precisamente en los sectores más excluidos, en esos territorios históricamente olvidados por la ciudad.

Estamos trabajando por hacer de Medellín la ciudad más educada, desarrollando programas para garantizar el Acceso y la Inclusión de todos y todas al sistema educativo, que ningún niño o niña se quede por fuera del sistema educativo, que los desertores regresen a él.

Medellín la más educada contiene toda una serie de programas y proyectos que se articulan desde distintas dependencias y tareas, todos ellos destinados a que los niños desde la primera infancia tengan un buen comienzo e inicien la carrera de la vida en igual de oportunidades, y por supuesto todo lo que tiene que ver con el acceso y la calidad de la educación para todos, incluidos los adultos y los jóvenes que han desertado del sistema.

Allí entonces encontramos programas como Buen Comienzo, Nadie por fuera, Mejores colegios, Maestros al Tablero, Camino a la educación superior, el tiquete estudiantil, los restaurantes escolares, la escuela saludable, Medellín también educa, además de un gran proceso de modernización y descentralización de la educación.

Como parte del gran programa **Medellín la más educada**, se están desarrollando proyectos estratégicos como el Plan de Parques Bibliotecas (5 Grandes Bibliotecas), la construcción de 10 grandes espectaculares colegios, el mejoramiento de 132 existentes, la construcción del Museo Explora, el Jardín Botánico y los Centros de Navegación Comunitarios para brindar toda una serie de espacios para la cultura, la educación, la formación para el trabajo, la ciencia, la tecnología y la recreación, lo que nos permitirá producir una verdadera revolución en el campo educativo, posibilitando el acceso a los nuevos conocimientos y tecnologías a grupos de población de todas las edades, que de otra manera no la tendrían y ubicando además estas posibilidades en sus territorios.

Así mismo estamos desarrollando el programa Jóvenes con Futuro para la formación para el trabajo a jóvenes bachilleres o con bachillerato incompleto para reiniciar su formación y dotarlos de las habilidades indispensables para la vida, y también para entrar al mundo laboral de hoy, recuperar su esperanza en el futuro, brindarles formación en tecnologías básicas, capacitación en un oficio con práctica laboral incluida, buscando que además al terminar sus cursos regresen al sistema educativo quienes lo han abandonado o sigan sus estudios superiores o técnicos los que han terminando el bachillerato.

4. El control y la disminución de la violencia son elementos fundamentales para que la inversión social sea eficiente

La mejora radical en los indicadores de violencia en la ciudad ha sido el resultado de un esfuerzo deliberado y sistemático por recuperar los espacios perdidos frente a los actores armados que no hace mucho sembraron de violencia y terror nuestra ciudad.

La coherencia y compromiso con el proceso de reinserción de las Autodefensas Campesinas (AUC) asumido por la Administración, la construcción de un modelo de manejo de esta población y el control permanente a las violaciones a los acuerdos pactados, la preocupación permanente por la seguridad de los ciudadanos, el trabajo constante con la policía nacional para mejorar su respuesta y su respeto a los derechos humanos, han permitido consolidar una tendencia a la baja de los índices de violencia que hoy nos colocan dentro del promedio latinoamericano, y como una ciudad que ha venido superando el miedo y recuperando la esperanza.

Ese ambiente de recuperación de la seguridad y la convivencia es a su vez un estímulo para la inversión, para la llegada de nuevos visitantes, eventos, ferias, que generan ingresos a la ciudad y permiten avizorar un futuro más promisorio.

Hemos logrado cifras increíbles en disminución de tasas de homicidios y en general en todas las tasas de criminalidad, pero no sólo por la acción de la policía y el ejército, sino también por la inversión social que se realiza especialmente en los sectores con más dificultades y por los programas de convivencia que acompañan la labor represiva de la fuerza pública.

Siendo este un factor muy sensible y más en el contexto de un país como el nuestro ha sido un elemento decisivo de la transformación que hemos vivido en los últimos años y debe ser un elemento al que se preste la mayor atención si se quieren mantener y mejorar los logros alcanzados hasta hoy.

5. Un urbanismo social que transforma el espacio y reconstruye la ciudad y las oportunidades

Uno de los más novedosos e importantes aportes que hoy se está produciendo en la ciudad en materia de Desarrollo Social y Urbano, son las intervenciones integrales en territorios históricamente excluidos, con graves procesos de deterioro físico y social, con altos niveles de pobreza y bajos indicadores de desarrollo humano, en los cuales se logran importantes transformaciones urbanas, sumadas a todos los componentes del desarrollo como la educación, la salud, la nutrición, los programas de empleo e ingresos, la seguridad, para atacar allí simultáneamente todos los problemas de pobreza que los aquejan. Dichas intervenciones las hemos denominado PUI, Proyecto Urbano Integral.

Las más importantes intervenciones en ese sentido se están produciendo en el área de influencia de Metrocable (en las comunas 1, 2 y 13 que son las de más bajo IDH) y la intervención integral en Moravia, en las cuales se realizan inversiones significativas en construir y mejorar los colegios, centros de salud, un gran parque biblioteca, un Centro de Desarrollo Zonal Empresarial para la formación para el trabajo y la generación de ingresos, mejoramientos de vivienda, vivienda nueva y legalización, acompañados de programas sociales como escuelas saludables, restaurantes escolares, pero se generan nuevos espacios públicos, parques, intervención en las quebradas, vías, parques recreativos. Con todo esto se generan nuevas centralidades y se crean oportunidades de empleo y desarrollo, con lo cual esperamos mejorar los indicadores de calidad de vida y de desarrollo humano en pocos años.

Algo similar se desarrolla en Moravia, un territorio ubicado en el antiguo basurero, hoy parte del corazón de Medellín, con la densidad más alta de toda la ciudad, con todos los indicadores de pobreza y violencia, donde estamos realizando el más grande programa de reubicación y renovación urbana.

Así mismo en otras zonas de la ciudad se realizan grandes obras que transforman el entorno y crean nuevas centralidades, como los parques bibliotecas, el parque Explora, el Jardín Botánico, los parques lineales, la construcción del nuevo sistema de transporte Metroplus, y en el centro se ha iniciado la recuperación empezando por Carabobo con una transformación importante de esta vía, eje estructurante de la ciudad. Todas ellas obras de profundo contenido social y urbano que sin duda están creando un gran impacto positivo en la economía y en la vida de la gente.

6. La generación de ingresos y empleo son básicos en la lucha contra la pobreza: Cultura E

La debilidad de nuestro tejido empresarial y las altas tasas de desempleo son sin duda uno de los grandes flagelos que nos afectan e impiden salir de la pobreza. La capacidad de generar empresas, empleos y lograr que las personas tengan sus propios ingresos es el punto definitivo para que las personas y las familias puedan resolver muchas de sus necesidades y podamos superar el papel asistencialista del Estado.

El Programa de Cultura E (Cultura del Emprendimiento) pretende fortalecer a las empresas ya existentes, especialmente a las PYMES y las micros, así como crear nuevas empresas sostenibles, bien sea empresas de alta tecnología como también microempresas para grupos con menos formación.

Cultura E viene desarrollando varios proyectos de envergadura entre los cuales se resalta la construcción del Parque E con el concurso de la Universidad de Antioquia, la construcción de los Centros de Desarrollo Empresarial CEDEZOS, ubicados en las zonas de menor desarrollo empresarial de la ciudad, el programa Medellín mi empresa donde se fortalecen las mipymes con padrinos empresariales y con diversos mecanismos de asociación, etc. Los Centros de Desarrollo Empresarial Zonal, CEDEZOS, ubicados en esos territorios más excluidos, ofrecen todos los servicios para la generación de ingresos, desde la formación para el trabajo, la asesoría, el crédito, los servicios complementarios a los microempresarios, las salas de navegación para el emprendimiento, la incubación de algunas empresas por un tiempo limitado, generando además en esos lugares una nueva centralidad para el desarrollo local.

La Cultura E se promueve también desde los concursos Capital Semilla que realiza el Banco de las Oportunidades para microempresarios (con 200 premios por año) así como el concurso de Planes de Negocios (para jóvenes profesionales) que ofrecen recursos de capital, capacitación, asesoría a las nuevas empresas. Pero además ofrece otras posibilidades a quienes no son ganadores.

Se ha creado una Red de Micro crédito con todas las entidades que hoy prestan micro crédito en la ciudad, y con ellas el Banco de las Oportunidades realiza de manera permanente capacitación y asesoría para los creadores de empresas y para el fortalecimiento de las ya existentes, jornadas de las oportunidades en los barrios, llegando además a nichos de población diversos incluidos los que requieren prestamos menores de un salario mínimo, apoyándonos en entidades especializadas en este tipo de población.

Así mismo se han definido con el concurso de la Cámara de Comercio y un trabajo de muchos años, los Cluster Estratégicos de la ciudad, de tal manera que se trata de canalizar muchas de las iniciativas hacia ellos, ubicando donde están los principales vacíos, de tal manera que por ejemplo el Concurso Planes de Negocios apunta concretamente hacia esos Cluster.

Al mismo tiempo se están desarrollando programas con las PYMES para fortalecerlas con los PRODES (Programas de desarrollo empresarial), los encadenamientos productivos, las ferias, los salones de proveedores, etc. Con todo lo anterior se busca ampliar y mejorar el tejido empresarial de la ciudad y aumentar su densidad. Le apostamos a convertir a Medellín en la ciudad del emprendimiento y la innovación en el siglo XXI.

Llevar a las personas que han tenido pocas oportunidades de educación o de inserción laboral a mejorar sus capacidades y habilidades bien sea para generar sus propios negocios o para vincularse al mundo laboral, es quizás el mayor reto en una política de lucha contra la pobreza y por la inclusión social. Una población más educada es a su vez la clave para aumentar la productividad general de la ciudad y la región.

Mejorar sustancialmente la educación desde la primera infancia es una tarea fundamental en esa dirección pero tiene impactos en el mediano y en el largo plazo. Por eso, venimos desarrollando también acciones concretas e inmediatas por mejorar las capacidades de los jóvenes, los adultos con bajos niveles de capacitación, las mujeres, es decir aquellos sectores donde se concentran los más altos niveles de desempleo.

Para estos se tienen programas y proyectos especiales dirigidos tanto a la formación para el trabajo como a la creación y consolidación de empresas. En cuanto a la formación se busca una capacitación rápida pero pertinente, con altos estándares de calidad, en lo posible certificada por el Sena, que les brinde formación humana, capacitación en tecnologías, experiencia laboral dentro del mismo proceso de formación, con subsidios para transporte y alimentación para evitar la deserción y complementado con capacitación en creación de empresas.

Se incluyen además programas de fomento a la economía solidaria con los cuales se busca que esta se articule a todos los programas anteriores, orientándola también hacia clusters estratégicos, con acompañamiento y asesoría permanente.

7. Corresponsabilidad y Participación Ciudadana:

Ligado al modelo de ciudad que queremos construir y como condición para avanzar en él, está el modelo de gestión basado en la corresponsabilidad y en el desarrollo de la ciudadanía.

Partimos de reconocer que La construcción de ciudad debe ser un compromiso de todos sus habitantes. La posibilidad de transformar la ciudad y la ciudadanía no reside solamente en la Administración Pública, sino también en su capacidad para convocar a todas las organizaciones e instituciones, las empresas, las Universidades, las ONG y por supuesto los ciudadanos y ciudadanas para participar en dicha transformación. La participación de nuevos actores urbanos en el desarrollo social y la consolidación de pactos colectivos en diferentes aspectos, que busquen provocar el cambio en la dirección deseada es lo que permitirá esa transformación. Los ciudadanos y ciudadanas deben ser conscientes de que el derecho a la ciudad plantea la responsabilidad de ser gestores dinámicos y directos del proceso de su construcción y transformación.

Con ese enfoque el Alcalde ha convocado y ha logrado comprometer en todos los proyectos estratégicos y muy especialmente en Medellín la más educada, a una gran diversidad de actores empresariales, fundaciones, ONG, embajadas, artistas, cooperación internacional, ampliando las posibilidades de los proyectos y el alcance de cada uno de ellos.

Se logra así no sólo construir una nueva manera de gobernar e integrar a los actores en torno al Plan de Desarrollo, sino también una mayor eficiencia en la ejecución de acciones orientadas al bienestar colectivo, concentrando los esfuerzos alrededor de objetivos comunes, articulando las iniciativas dispersas, optimizando los recursos existentes, asimilando diferentes experiencias, recuperando el conocimiento acumulado y asegurando la conclusión de esfuerzos ya iniciados. El fortalecimiento de la sociedad civil con acción inteligente del Estado se convierte en un factor decisivo para la sostenibilidad de los procesos iniciados. Así mismo, la búsqueda constante de una mejor capacidad institucional para gerenciar los programas sociales son una meta y una condición para el éxito.

En ejercicio de la participación y el fortalecimiento de la ciudadanía hemos promovido EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (PP), la construcción colectiva del Plan de Ordenamiento

Territorial (POT) como pacto colectivo por el ordenamiento territorial, la construcción del Manual de Convivencia, ejercicios novedosos en la promoción de la cultura y el arte, la vinculación de los ciudadanos a los proyectos estratégicos en sus respectivos territorios, en fin, múltiples formas de promover una nueva cultura de la civilidad y una revaloración de lo público que produce a su vez la transformación de la mirada sobre la institucionalidad pública.

En PP hemos diseñado mecanismos de participación directa en los cuales las organizaciones reconocidas en cada comuna y en cada corregimiento, así como los ciudadanos elegidos desde sus barrios, deciden la forma como se realizará la inversión en sus territorios a partir de ejercicios de diagnóstico, debate público y concertación, hasta la decisión sobre las inversiones que allí se realizarán.

El presupuesto participativo ha generado nuevas relaciones entre las Juntas Administradoras Locales, las Juntas de Acción Comunal, y otra amplia gama de organizaciones de todo tipo con la Administración, superando las tradicionales listas de peticiones que ellas tramitaban, para producir ejercicios colectivos de diagnóstico, planeación y concertación que han sacudido toda la estructura organizacional de la ciudad.

La otra gran transformación que estamos produciendo tiene que ver con las organizaciones sociales y comunitarias de la ciudad, con las formas como estas se relacionan entre sí y con la Administración pública y como asumen su corresponsabilidad. El presupuesto participativo está produciendo un gran cambio en la forma de gestionar los asuntos públicos y el desarrollo local desde las comunidades y en el capital social que esas organizaciones representan.

En el presupuesto participativo se pone en manos de las organizaciones de base territorial cerca del 7% de la inversión de la ciudad, teniendo cada comuna y cada corregimiento un techo presupuestal asignado, de acuerdo a sus indicadores de población, índice de desarrollo humano y calidad de vida, de tal manera que desde este proyecto también se apunta a fortalecer la inversión en los territorios con mayores niveles de pobreza, y a partir del conocimiento directo que de ellos tienen sus pobladores.

El presupuesto participativo ha permitido no sólo ordenar las demandas de la comunidad y la inversión municipal que ella genera, sino también tramitar de una manera totalmente diferente los conflictos entre las organizaciones y con el municipio, modificando comportamientos tradicionales y generando nuevos liderazgos en la ciudad.

En síntesis, una nueva manera de gobernar, una ciudadanía con mayores espacios de participación y un gobierno con la capacidad y el liderazgo para convocarla, proyectos de transformación urbana de profundo contenido social, la mayor inversión en los territorios históricamente excluidos, el mayor énfasis en el desarrollo humano integral y la generación de ingresos, y la fuerza capaz de controlar los factores de violencia que aún nos acompañan, son los ingredientes que nos han permitido una gestión exitosa en la profunda transformación de la ciudad.

La experiencia del modelo de colaboración Gobierno-Ciudadanía en el municipio autónomo de Caguas, 1991-2007

D. Alfredo Carrasquillo

Consultor en Desarrollo Organizacional

1. Introducción

Dos grandes obstáculos parecen dificultar la construcción de una sociedad civil más vital y participativa en Puerto Rico. Por un lado, la existencia de una cultura política adversativa que limita los espacios para el diálogo y la concertación entre perspectivas diversas, obstruye la posibilidad de articular una agenda ciudadana desde ámbitos no gubernamentales y estrictamente cívicos. Por el otro, la persistencia de viejos paradigmas de gestión pública que obturan el lugar del ciudadano o que como fruto de una herencia colonial que persiste, insisten en infantilizarlo más que en reconocerle su lugar de actor político, sigue concediendo primacía al político profesional y al funcionario público por encima de la ciudadanía.

En este ensayo me propongo describir los orígenes de estos dos grandes obstáculos en nuestra tierra y cómo la experiencia desarrollada durante la última década en la ciudad de Caguas ha identificado y puesto en práctica estrategias para solventarlos y promover, por la vía de la deliberación ciudadana, espacios para la concertación que redunden en un fortalecimiento de la sociedad civil y en una gestión pública más orientada a la gobernanza democrática.

2. Los orígenes de la cultura política adversativa en Puerto Rico

El derribo del muro de Berlín, que marcó el inicio de la década de los noventa³⁴, es el símbolo por excelencia del fin de la guerra fría³⁵. Luego de la Segunda Guerra Mundial, el mundo occidental había reconfigurado sus coordenadas políticas a partir de la lucha entre dos imperios parcialmente hegemónicos, simbolizados por modelos económicos en pugna³⁶. Por un lado, la Unión Soviética amenazaba al poder estadounidense con su progresivo avance militar y con el aparente proyecto de propagar el socialismo de estado para hegemonizar así más territorios del planeta. Por su parte, Estados Unidos no se enfrentaba a la Unión Soviética sólo haciendo alarde de su modelo económico, sino más bien convirtiéndose en portaestandarte de valores y modos de vida política signados por significantes tales como “libertad” y “democracia”. La lucha “comunismo” versus “democracia” crearía las condiciones para una pugna continua y silenciosa -y por momentos, crítica y amenazante- entre soviéticos y estadounidenses³⁷.

Dicho conflicto alimentaría la reconfiguración de las identidades políticas no sólo en el plano internacional, sino al interior de Estados Unidos y, en consecuencia y de rebote, impactaría singularmente la vida política puertorriqueña. El enemigo –vale decir, el OTRO- contra el que se lucharía durante la guerra fría no sería ya el fascista que llevaba la suástica en su solapa. El nuevo enemigo sería el comunista que, no sólo desde el este europeo sino al interior de Estados Unidos mismo, colaboraba con los

34 Para algunos, incluso, marcó el inicio del siglo XXI. Véase Hobsbawm, Eric. *The Age of Extremes: A History of the World, 1914-1991* (Nueva York: Vintage, 1996).

35 Véase Bastenier, Miguel Ángel. “La geopolítica de la amnesia: La memoria histórica del siglo XX”, en Leonardo, 1992, págs. 42-43.

36 Halle, Louis J. *The Cold War as History* (Nueva York: Harper & Row, 1967).

37 Palmer, R.R. y Joel Colton. “The Postwar Era: The Age of the Superpowers”, en *A History of the Modern World* (Nueva York: McGrawHill, 1995), págs. 867-918.

soviéticos y amenazaba la estabilidad democrática del hemisferio occidental que, desde los tiempos de la doctrina Monroe, se reconocía como el espacio privativo de los americanos.³⁸

En Puerto Rico, sin embargo, las primeras décadas del siglo ya habían servido para convertirnos en escenario de férreas políticas de otredad. Para los isleños el siglo no había comenzado en el 1900, sino dos años antes, en 1898, cuando las tropas norteamericanas invadieron la Isla. Iniciando lo que sería el primer experimento colonial de Estados Unidos, la conquista estadounidense de Puerto Rico se estructuró bajo la lógica discursiva de ciertos binarismos tales como razón versus pasión, protección versus opresión, prosperidad versus destrucción, y civilización versus barbarie.

Dando al traste con las ilusiones de muchos puertorriqueños ilustrados que habían visto en la presencia de la joven y pujante nación del norte la promesa de una vida política bajo el signo de los valores modernos de la libertad y la democracia, Estados Unidos impuso un gobierno militar concebido como una “transición” hacia un gobierno civil, posible sólo cuando los oficiales estadounidenses entendieran que Puerto Rico estaba listo para tal “bendición”. Al gobierno militar le siguió un periodo de tutelaje que duraría hasta 1948.

La entrada de la tercera década del siglo veinte no fue, para los puertorriqueños, motivo de celebración. Los indicadores económicos con posterioridad a la caída de la bolsa en 1929 –y al azote del huracán San Felipe un año antes– sugerían que la situación fiscal se encontraba en pésimas condiciones. El año de 1932 fue considerado por muchos como el más desastroso para la economía boricua.³⁹

¿Qué supuso este clima económico para la construcción de las discursividades políticas en Puerto Rico? En palabras de Silvia Álvarez Curbelo, la “caída estrepitosa de precios, la vulnerabilidad de la economía agroexportadora y, en especial, los efectos pauperizadores y expropiadores de la crisis, iluminaron a la tierra como el espacio estratégico de conflictividad”⁴⁰.

Es en ese contexto que el entonces joven abogado Pedro Albizu Campos asume la presidencia del Partido Nacionalista Puertorriqueño. En 1934 Albizu inició una gestión política con los obreros de la caña y trabajadores urbanos con el objetivo de mostrar cómo, las injusticias sociales que el país vivía en ese momento, eran fruto de la condición política colonial de la Isla. La movilización nacionalista enfrentó la dureza de la persecución policíaca que veía en el posible crecimiento del movimiento nacionalista una amenaza al régimen político y al estado. Entre 1934 y 1937, Puerto Rico experimentó tal vez el período más violento de su historia política, con sucesos de violencia de estado tales como la Masacre de Río Piedras y la Masacre de Ponce. De acuerdo a Álvarez Curbelo,

“el nacionalismo se constituyó en la réplica ideológica más organizada y con mayor capacidad de movilización social. Despertando iras, culpas y esperanzas, el nacionalismo emergió como una voz hierática en medio de la crisis que se abatía sobre Puerto Rico. Sus tribunas se erigieron como tribunales sentenciosos en función de una reducción ideológica dramática: o yanquis o puertorriqueños”⁴¹.

Es en ese escenario y posibilitado por la figura “pasional”, “violenta” e “irracional” del nacionalista puertorriqueño enemigo de Estados Unidos⁴², que en la Isla se configuró un mapa político en el que de un lado estaban los que acogían la presencia norteamericana y del otro, aquellos que la resistían –resistencia

38 Fernández, Ronald. *Cruising the Caribbean. U.S. Influence and Intervention in the Twentieth Century* (Monroe: Common Courage Press, 1994).

39 Véase Carrasquillo Ramírez, Alfredo. “La voz y la palabra: estrategias discursivas y posiciones de sujeto en Luis Muñoz Marín y Pedro Albizu Campos (1932-1933)”, en García Passalacqua, Juan Manuel (ed.). *Vate de la cuna a la cripta: El nacionalismo cultural de Luis Muñoz Marín* (San Juan: Ateneo Puertorriqueño, 1998), págs. 29-60.

40 Véase Álvarez Curbelo, Silvia. “La patria desde la tierra: Pedro Albizu Campos y el nacionalismo económico antillano”, en Carrión, Juan Manuel, Teresa Gracia y Carlos Rodríguez (eds.). *La nación puertorriqueña: ensayos en torno a Pedro Albizu Campos* (San Juan : Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1993), págs. 86-87.

41 Véase Álvarez Curbelo, Silvia. “El discurso populista de Luis Muñoz Marín: Condiciones de posibilidad y mitos fundacionales en el período 1932-1936”, en Álvarez Curbelo, Silvia y María Elena Rodríguez Castro (eds.). *Del nacionalismo al populismo: Cultura y política en Puerto Rico* (Río Piedras: Huracán, 1993), pág. 27.

42 Véase Álvarez Curbelo, Silvia. “Las lecciones de la guerra: Luis Muñoz Marín y la Segunda Guerra Mundial, 1943-1946” en Picó, Fernando (ed.). *Luis Muñoz Marín. Ensayos del Centenario* (San Juan: FLMM, 1999), págs. 31-64.

que automática y simbólicamente los autoexcluyó de la mítica gran familia puertorriqueña⁴³. En su novela *Felices días*, Tío Sergio la escritora Magali García Ramis describiría la configuración de ese mapa político a la altura de los años cincuenta:

Estaba implícito en la vida misma, que había un Bien y un Mal, y se dijera abiertamente o de soslayo, sabíamos que a toda acción, persona e idea se le pasaba juicio en nuestra familia a la luz de ese Bien y ese Mal. Del lado del Bien estaban la religión Católica, Apostólica y Romana, el Papa, Estados Unidos, los americanos, Eisenhower, Europa, sobre todo los europeos finos, Grace Kelly, la gente preferiblemente blanca, todos los militares, Franco, Evita Perón, la Ópera, la Zarzuela, todos los productos de España desde las mantillas hasta los chorizos y Sarita Montiel, y absolutamente todo lo germano y suizo, desde el vino del Rin hasta los relojes cucú. Del lado del Mal estaban los comunistas, los ateos, los masones, los protestantes, los nazis, las naciones recién formadas por negros en África (porque derramaban sangre europea y mataban hermanitas de la caridad), los nacionalistas e independentistas puertorriqueños, el mambo, Trujillo, Batista y María Félix, pájara mala culpable de que Jorge Negrete estuviera en el Infierno⁴⁴.

Las investigaciones de historiadores como Ivonne Acosta Lespier nos han mostrado que la sospecha ante aquellos que cuestionaban la situación colonial y abogaban por diversos medios a favor de la independencia del país, llevó a la formación de alianzas entre funcionarios federales y líderes puertorriqueños. Alianzas gestoras de un proyecto de país montado sobre la base de la exclusión de los nacionalistas⁴⁵. El proyecto hegemónico del Partido Popular Democrático, liderado por Luis Muñoz Marín, se estructuró sobre la base de su diferencia radical respecto al proyecto nacionalista⁴⁶.

El reordenamiento internacional tras el fin de la Segunda Guerra Mundial al que hacía referencia al comienzo de este ensayo no vino, por tanto, a transformar la lógica política en la Isla, sino más bien a diversificarla o, si se quiere, a complicarla⁴⁷. El escenario de la guerra fría sería uno en el que el peligro para la “gran familia puertorriqueña” ya no sólo estaría representado por el significante nacionalista. Múltiples significantes -independentista, antiamericano, subversivo, comunista, estudiante, entre otros- vendrían a dar consistencia, a lo largo de las décadas subsiguientes, a la figura del enemigo, a nutrir el lugar de lo que se pretende exista tan sólo como detonante del miedo, encarnación de lo siniestro y justificación de prácticas represivas. Esos significantes vendrían a ser los nombres de la pasión política que había que perseguir y acallar; pasión política que generaría lo que Álvarez Curbelo ha llamado la “voluntad de erradicación del nacionalismo y del independentismo”⁴⁸. La escritora puertorriqueña Ana Lydia Vega lo relata en los siguientes términos:

Para los que nos criábamos bajo la sombrilla protectora del Estado Libre Asociado en los tiempos del muñocismo glorioso, todo era inevitablemente blanco o negro. No existía, no podía existir de ninguna manera eso que llaman por ahí las zonas grises. Estábamos seguros de que, como en las nuevas series de aventuras a lo Perry Mason que presenciábamos hipnotizados ante nuestros flamantes televisores Sylvania, los habitantes de este planeta estaban divididos en dos bandos irreconciliables: los buenos y los malos. Uno, claro, tenía que aspirar a ser contado entre los buenos, lo que excluía de toda posibilidad de salvación –según el código de la Guerra Fría- a los independentistas, los socialistas, los librepensadores en materia religiosa, los negros parejeros y las mujeres frescas⁴⁹.

43 Sobre el mecanismo de autoexclusión del espacio político, véase Salecl, Renata. *The Spoils of Freedom: Psychoanalysis and Feminism after the Fall of Socialism* (Nueva York: Routledge, 1994), págs. 99-111.

44 García Ramis, Magali. *Felices días, Tío Sergio* (Río Piedras: Editorial Antillana, 1986), págs. 28-29.

45 Acosta, Ivonne. *La mordaza* (Río Piedras: Editorial Edil, 1989) y *La palabra como delito. Los discursos por los que condenaron a Pedro Albizu Campos 1948-1950* (Río Piedras: Cultural, 1993).

46 Véase Reina Pérez, Pedro A. “Desde la otra orilla: Tres discursos en Estados Unidos, 1955-59” en Picó, Fernando (ed.). *Luis Muñoz Marín. Ensayos del Centenario* (San Juan: FLM, 1999), págs. 264-266.

47 Véase Rodríguez Beruff, Jorge. *Política militar y dominación. Puerto Rico en el contexto latinoamericano* (Río Piedras: Huracán, 1988), págs. 21-95.

48 Álvarez Curbelo, Silvia. “Los ejes de la carreta: emigración y populismo”, en *Claridad*. 23-29 de enero de 1998: 22.

49 Vega, Ana Lydia. “La felicidad (ja, ja, ja, ja) y la Universidad”, en *Esperando a Loló y otros delirios generacionales* (Río Piedras: EDUPR, 1994), pág. 38.

A ese proyecto político se le sumaría otra dimensión a partir de la Revolución Cubana de 1959: Puerto Rico se convertiría en la vitrina del Caribe; en el ejemplo de lo que la presencia y el apoyo norteamericano posibilitan con su proyecto de progreso, consumo y modernización política y económica. Y esto, claro está, en contraposición al modelo cubano.

Antes y después de la Revolución Cubana –con particular intensidad a finales de los años sesenta– el movimiento estudiantil boricua serviría como caldo de cultivo para el fortalecimiento de las políticas de otredad en el país. Importantes y violentas huelgas en 1948⁵⁰, 1971⁵¹ y 1981-82⁵² convertirían al estudiante en otra de las encarnaciones simbólicas del enemigo.

Años después, el fin de la guerra fría quedaría simbolizado por el derribo del muro de Berlín⁵³. Ese evento histórico en Europa coincidiría en Puerto Rico con un proceso de descriminalización del independentismo y con lo que el politólogo Juan Manuel García Passalacqua llamaría el “colapso del proyecto histórico del partido que fundó [...] Luis Muñoz Marín” y que tuvo como norte ideológico “el ataque al nacionalismo puertorriqueño”⁵⁴. Una serie de declaraciones y órdenes judiciales ponía fin, al menos simbólicamente, a décadas de prácticas de fichaje y persecución política contra aquellos que el sistema político había tachado como enemigos⁵⁵.

De ahí que, a consecuencia de tales cambios y poco a poco, el comienzo de la década de los noventa encontrara a Puerto Rico en una situación de reconfiguración de las señas de identidad que organizaban el mapa político isleño. De una lógica política dura y excluyente en la que la vida colectiva se organizaba sobre la base de la identificación de enemigos y de pesadas e insuperables dicotomías, Puerto Rico comenzaba a vivir en un contexto político más fluido en el que, como resultado de las políticas culturales del gobierno de entonces liderado por Rafael Hernández Colón, la cultura y la fiesta se convirtieron en elementos de cohesión social y en dispositivos privilegiados para la configuración de un nuevo “nosotros”. La historiadora Silvia Álvarez Curbelo narra ese momento histórico en los siguientes términos:

Las pulsiones autoritarias del populismo tuvieron su caldo de cultivo en una insoportable hipertrofia del estado. Gran parte de la historia política del país en los últimos años gira alrededor del inevitable desencantamiento de sí mismo del estado puertorriqueño desmovilizado finalmente por el cinismo y la corrupción. Desprovisto de la capacidad épica que lo alentó en los primeros años de su ejercicio, el estado populista fue acentuando su solipsismo como espacio de patronazgo y rutina burocrática.

Durante el cuatrienio 1988-1992, Rafael Hernández Colón atisbó los alcances de esa entropía y planteó una posible salida desde la cultura. En un viaje de reencuentro con lo que identificaba como las raíces nacionales, intentó reactivar el capital utópico y enfrentar las opciones y rigores del fin de siglo⁵⁶.

La reconfiguración del mapa político en términos positivos e incluyentes, más que por medio de la exclusión y la negatividad de ciertas posiciones políticas, posibilitó unos años de vida en las que las zonas grises y la flexibilidad en los posicionamientos subjetivos y políticos, parecieron posibles. Allí, un proyecto de afirmación de la nacionalidad encontró su espacio por excelencia. Sucede, no obstante, que las propuestas de unidad y balance proponían una configuración de las identidades políticas en el país,

50 Véase Reynolds, Ruth M. *Campus in Bondage* (Nueva York: CUNY, 1988).

51 Véase Rodríguez Graciani, David. *¿Rebelión o protesta? La lucha estudiantil en Puerto Rico* (Río Piedras: Ediciones Puerto, 1972).

52 Picó, Fernando, Milton Pabón y Roberto Alejandro. *Las vallas rotas* (Río Piedras: Huracán, 1982) y AA.VV. *Huelga y sociedad: Análisis de los sucesos en la U.P.R. 1981-1982* (Río Piedras: Edil, 1982).

53 Palmer, J.J. y Joel Colton. “A World Transformed”, en *Op.cit.*, págs. 1011-1038.

54 García Passalacqua, Juan Manuel. “Un nuevo diálogo político”, en *El Nuevo Día*. Jueves 24 de agosto de 1989: 65.

55 Bosque, Ramón y José Javier Colón Morera. *Las Carpetas. Persecución política y derechos civiles en Puerto Rico* (Río Piedras: CIPDC, 1997).

56 Álvarez Curbelo, Silvia. “Virtualidades postpopulistas: De los tiempos del cólera a los tiempos del tratado de libre comercio”, en *Gaztambide Géigel, Antonio y Silvia Álvarez Curbelo (eds.). Historias vivas: Historiografía puertorriqueña contemporánea* (San Juan: Postdata, 1996), pág. 161-162.

siguiendo una lógica distinta a la que, por muchas décadas, se habían acostumbrado las élites políticas de la Isla. En ese nuevo escenario, las lógicas binarias, el a favor o en contra, el negro o el blanco, el antiamericano o el proamericano, cedieron el paso a las zonas grises e hicieron posible la articulación legítima de propuestas positivas de lo puertorriqueño que antes quedaban del lado del “delito político”. Ese escenario menos excluyente y más posibilitador de construcciones identitarias que afirmaban la nacionalidad puertorriqueña, comenzaba, íntimamente, a detonarle angustia e inseguridad a los sectores más conservadores y anexionistas del país. La ausencia de una lógica política dura genera inseguridades que lleva a muchos a leer la opacidad como debilidad del sistema o, lo que es peor y angustiante, como desorden. Y la angustia, la sensación de desorden y la incertidumbre son, en todo escenario político, caldo de cultivo para un recurso político por excelencia: el miedo.

Es importante señalar que Puerto Rico ha vivido, por siglos, escenarios políticos en los que se han detonado el miedo y la inseguridad ciudadana por medio de múltiples dispositivos. En la peor tradición moderna⁵⁷ el miedo ha sido, desde los tiempos del dominio español, un recurso colonial efectivo. Ora inhibitor, ora movilizador, el miedo ha encontrado, a lo largo de nuestra historia moderna, su objeto generador de angustia⁵⁸ en el mar, el holandés, el protestante, el extranjero, el baño de sangre haitiano, la pluralidad de ideas, el libro, lo ajeno, el color, el sexo, el desorden, y las masas⁵⁹. Es por eso que pienso que el miedo a la presencia incómoda del “subversivo” en tanto objeto generador de angustia, una vez éste perdió efecto performativo, llevó a que dicho miedo tuviera que desplazarse y buscar otro objeto. Tal búsqueda no fue difícil. Con la ayuda de los medios de comunicación -que han hecho de la sangre y el crimen su principal oferta⁶⁰- la angustia se desplazó a otro frente: miedo al criminal⁶¹.

Estoy convencido de que esa insistencia en el problema de la criminalidad no sólo generó más miedo, sino que creó las condiciones para un retorno a la lógica política de los enemigos y las exclusiones. Rosanna Reguillo precisa, justamente, que el “temor al otro, es uno de los principales dispositivos instituidos para encauzar el miedo que, así visto, se transforma en otra pasión: el odio”⁶². Ese retorno a una lógica política guiada por la pasión excluyente “liberó” a muchos de la incomodidad de la opacidad y de la sensación de desorden y “bachata” proveyéndoles un enemigo claro y preciso en torno al cual organizar su cruzada. Si leemos dicho momento histórico a la luz de una comprensión psicoanalítica de las subjetividades políticas, el retorno a una lógica dura “liberó” a los angustiados de la sensación de incompletud o vacío que la ausencia de unas identidades fuertes genera, ofreciéndole a cambio una nueva cruzada, una nueva promesa, un “nuevo comienzo”⁶³.

57 Al respecto, véase Delumeau, J. *La Peur en Occident: XIVe-XVIIIe siècles* (Paris, 1978) y Naphy, William G. y Penny Roberts (eds.). *Fear in early modern society* (Manchester: Manchester University Press, 1997).

58 De acuerdo a David Sibley el miedo “precedes the construction of the bad object, the negative stereotype, but the stereotype -simplified, distorted and at a distance- perpetuates that fear”. Véase Sibley, David. *Geographies of Exclusion* (Nueva York: Routledge, 1995), pág. 15.

59 Alvarez Curbelo, Silvia. Conversación sostenida en San Juan de Puerto Rico, febrero de 1993. Véase además García Passalacqua, Juan Manuel. *Dignidad y jaibería: Temer y ser puertorriqueño* (Río Piedras: Cultural, 1993).

60 El crítico literario Rubén Ríos Ávila denunciaba, en marzo de 1992, el que en Puerto Rico “las telenoticias se han convertido en un espectáculo para vampiros melancólicos sedientos de sangre”. Y en consecuencia, para Ríos Ávila, “[e]l espectador precavido [...] se mueve entre el miedo y el estupor. Se muda a una urbanización cerrada, deja de ir al cine, se convierte en un video-fanático, no se detiene en las luces rojas después de las diez de la noche, paga el periódico por correo para no recibir al vendedor en la casa, y transita por las calles de la ciudad sitiada por la violencia, por la amenaza del asalto y de la muerte como un forastero asustado. El miedo es mayor porque sospechamos que acaso se haga más fácil matar en estos tiempos, porque un cadáver tiene cada vez menos sentido”. Cf. Ríos Ávila, Rubén. “Los cadáveres obscenos”, en *Diálogo*, marzo de 1992: 29. Por su parte, Madeline Román observa que en la actualidad lo “criminal se convierte en folclor (sic). Hay un cierto voyerismo de parte del sujeto normal, del sujeto de la ley, en su fascinación con lo criminal, en su fascinación por la escena del crimen”. Cf. Román, Madeline (1998) *Lo criminal y otros relatos de ingobernabilidad* (San Juan: Publicaciones Puertorriqueñas), pág. 10.

61 Al respecto, véase López, María Milagros. “El miedo nuestro de cada día. El imaginario de la inseguridad y la militarización de la vida cotidiana en Puerto Rico”, en *La imperfección lábil de cada día* (Río Piedras: Centro de Investigaciones Sociales, 1992).

62 Reguillo, Rossana. “La construcción social del miedo. Narrativas y prácticas urbanas”, en Rotker, Susana (ed.) (2000) *Ciudadanas del miedo* (Caracas: Nueva Sociedad), pág. 197.

63 El psicoanálisis lacaniano nos permite comprender a los sujetos en tanto sujetos del lenguaje, la falta y el deseo; en conse-

Tal promesa ofrecía las condiciones para organizar una nueva cruzada de exterminio simbólico en el país; y una promesa de orden -no importa la validez o veracidad de sus contenidos⁶⁴- es un modo de poner fin a la opacidad generadora de angustia para un pueblo que, según uno de sus dirigentes, “no está dispuesto a transigir con las ambigüedades”⁶⁵.

¿Qué lecciones se pueden derivar de este sucinto recuento histórico de los modos en que a lo largo de los últimos cien años se han construido las identidades políticas en Puerto Rico? Es mi deseo que allí pueda comprenderse los modos en que el miedo y las políticas de otredad destituyen al otro –entendido como la amenaza o el enemigo- del lugar de un interlocutor legítimo con el que sea posible dialogar y lo que es más, llegar a acuerdos. La lógica de la exclusión implica la destitución del otro y nos coloca además en posición de descartar toda propuesta discursiva que pueda venir de ese frente o asociarse con sus perspectivas⁶⁶. En consecuencia –y esto se constata en la esfera pública puertorriqueña todavía hoy- la posibilidad de que el diálogo público sea un espacio de encuentro, articulación de acuerdos y concertación es exigua. Se privilegia, por el contrario, el debate, donde el otro es visto como un enemigo a eliminar y no como un conciudadano con el que, a pesar de las diferencias, es posible dialogar y concertar⁶⁷.

3. De la exclusión al tejido de redes y la colaboración

Justo a finales de la década del noventa un grupo de ciudadanos formamos parte de un esfuerzo por nadar a contracorriente de esta lógica política tan arraigada en la cultura puertorriqueña. Aprovechando el escenario de la elección de un candidato a Alcalde en la ciudad de Caguas que había prometido gobernar “por el bien de todos”⁶⁸, sin exclusiones, encontramos un espacio para experimentar cómo la deliberación ciudadana puede ser una herramienta para lograr movernos a una lógica política más orientada al diálogo y la colaboración⁶⁹.

Atrevernos a tender puentes y colaborar fueron, justamente, las claves de la gestión que se inició en el Municipio Autónomo de Caguas hace ya más de diez años. Guiados por el lema de que “si nos sumamos, solucionamos” en Caguas propusimos la convivencia solidaria como el principio ético no sólo del servicio público municipal sino de las relaciones entre todos los grupos y sectores de nuestra ciudad. Compartir el espacio físico y psicológico de una urbe nos obliga al encuentro y al intercambio. En Caguas apostamos a que esos encuentros e intercambios no tenían que ser tensos o violentos ni que tenían necesariamente que remitir a la lógica adversativa y de construcción de políticas de otredad antes

encia, las propuestas imaginarias que ofrecen suturar las falta gozan de poder de convocatoria en aquellos que nada quieren saber de su castración simbólica. Es por eso que Luz Casenave indica que “[b]ecause of their constitution, humans are exposed to the totalitarian offer of responding to everything, of filling all spaces”. Cf. Casenave, Luz, et.al. “I Don’t Know What Happened: Political Oppression and Psychological Structure”, en Bracher, Mark et.al. (eds.). *Lacanian Theory of Discourse. Subject, Structure and Society* (Nueva York: New York University Press, s.f.), pág. 183. Véase además Carrasquillo Ramírez, Alfredo. “¿Es posible una ética del ‘no todo’ en el campo político?”, en Álvarez Curbelo, Silvia (ed). *Ética y retórica en la comunicación política* (San Juan: Centro de Investigaciones en Comunicación, 2001), págs. 1-4.

64 En su ensayo “Power and Representation”, Ernesto Laclau señala que “[i]n a situation of great disorder the need for an order becomes more pressing than the concrete content of the latter; and the more generalized the disorder, the greater will be the distance between these two dimensions and the more indifferent people will be to the concrete content of the political forms that bring things back to a certain normality”. Cf. Poster, Mark. (ed.). *Politics, Theory, and Contemporary Culture* (Nueva York: Columbia University Press, 1993), pág. 28.

65 Rafael Hernández Colón, gobernador de Puerto Rico.

66 Mouffe, Chantal (2000) *The Democratic Paradox* (Londres: Verso).

67 Mathews, David (1994) *Politics for People* (Urbana: University of Illinois Press), pág. 145.

68 Rivera, Ángel Israel, Zoraida Santiago y Leonardo Santana (2007) *La gobernanza democrática en Caguas: Una nueva forma de gobernar* (San Juan: EMS Editores), recoge la experiencia y los pilares del modelo de gobernanza democrática impulsado en Caguas desde 1997.

69 La experiencia de Caguas se aborda en el estudio de Gabriel Murillo y Lariza Pisano, publicado por la Universidad de los Andes. Cf. Murillo y Pizano (2003) *Deliberación y construcción de ciudadanía* (Bogotá: Uniandes).

descritas⁷⁰. Por el contrario, podían ser cada vez más productivos y creativos para todos, en una ciudad que estaría acercándose continuamente a la visión perfecta que denominamos Caguas 2020 y que guiaría nuestra labor de transformar el entorno urbano, proteger el ambiente y contribuir, como reza nuestra visión fruto de un proceso participativo de planificación estratégica, al desarrollo de una ciudad vibrante, segura, bella y ordenada, saludable, culta y moderna, tecnológicamente avanzada, solidaria en su convivencia, económicamente dinámica y orgullosa de ser la mejor, Centro y corazón de Puerto Rico⁷¹.

Pero más que la puesta en marcha de un programa de gobierno o el resultado de un esfuerzo participativo de planificación, la gestión liderada por el Alcalde William Miranda Marín y que inició en Caguas en 1997, fue una respuesta a un momento histórico de cambio que explica a su vez la importancia que adquiere hoy una gestión municipal guiada por principios democráticos e inclusivos. La última década del siglo XX fue testigo de una transformación dramática del estado benefactor⁷². El discurso de la reinención gubernamental y las estrategias de reducción de la burocracia del Estado implantadas por gobiernos en todo el orbe, exigieron una reconcepción del modo en que debían manejarse los asuntos públicos. Para muchos, el neoliberalismo guió la respuesta a esa coyuntura histórica de salida y distanciamiento del estado benefactor: promoción de las privatizaciones y reducción del gasto público –sobre todo en asuntos sociales– fueron las claves con que muchos líderes y gobiernos se acercaron a recibir el nuevo siglo.

En Caguas, por el contrario, vimos esa coyuntura como una oportunidad para repensar y de paso transformar el modo en que el gobierno se relacionaba con los ciudadanos y viceversa. Cada día nos convencíamos más de que más allá de un cambio de estrategia en la administración pública, nos enfrentábamos a un momento histórico que exigía un cambio cultural y que el gobierno municipal podía impulsar dicha transformación.

El estado benefactor había surgido como una respuesta creativa a la crisis económica mundial de finales de la década del veinte. Franklin Delano Roosevelt, el primer presidente demócrata elegido en los Estados Unidos desde Woodrow Wilson, articuló el ya legendario Nuevo Trato como una respuesta inmediata a la crisis provocada por la gran depresión cuyo símbolo por excelencia fue la caída de la bolsa en 1929. Dándole continuidad y ampliando las medidas iniciadas por la administración Hoover, el Presidente Roosevelt impulsó un crecimiento dramático del estado y la ampliación de las medidas de apoyo y asistencia a agricultores, pequeños propietarios, pequeños negocios e industria, que transformaron el hasta entonces estado no intervencionista, en un estado benefactor de asistencia social.

Dicha reconcepción del estado promovida por Roosevelt, si bien dio paso a un mejoramiento significativo de la economía, creó un vínculo entre los políticos y los ciudadanos sostenido sobre la base de la dependencia. Incluso tras superarse la crisis económica que la originó, los políticos, en Estados Unidos y Puerto Rico, promovieron ese modo de vinculación con los ciudadanos --vinculación que, en el contexto colonial puertorriqueño, tiene unas implicaciones de mayor dramatismo⁷³. Y lo que es peor: muchos ciudadanos se fueron acostumbrando a esa lógica que llegó a niveles insospechados con el gobierno del presidente Lyndon Johnson. Las ayudas del estado benefactor se otorgaban, en la gran mayoría de los casos, debido a situaciones de necesidad. No obstante, el grave error no residía tanto en las ayudas mismas como en el hecho de que no se exigía ninguna responsabilidad por parte de los beneficiarios. Al momento de la llegada del Presidente Clinton a la Presidencia de los Estados Unidos y de la aplicación de las reformas sociales impulsadas por éste, Estados Unidos y Puerto Rico habían nutrido a no menos de tres generaciones de ciudadanos que nunca habían participado de los circuitos oficiales de producción en la economía formal.

70 Carrasquillo, Alfredo y Ramón Daubón (2002) *Capital social* (San Juan: Tal Cual).

71 Gobierno Municipal Autónomo de Caguas (2004) *Plan estratégico, 2004-2008*.

72 Rosanvallon, Pierre (1995) *La nueva cuestión social: Repensar el estado providencia* (Buenos Aires: Manantial).

73 Gutiérrez, Elías (2000) *El futuro sobre el tapete* (San Juan: Cuadernos del CIPP).

Para el Presidente Clinton la responsabilidad del estado debía centrarse en proveerles a los ciudadanos una oportunidad para salir de la pobreza y de la dependencia. Pero a cambio de ello, el gobierno debía exigir que éstos asumieran su responsabilidad haciéndose cargo de su futuro y el de sus familias. Es justamente en el contexto de la Presidencia de Bill Clinton que iniciamos este esfuerzo de tendido de puentes y promoción de la deliberación ciudadana en la gestión municipal en Caguas. No sólo la reforma social del Estado promovida por el Presidente Clinton proveyó un marco de referencia para comenzar dicha gestión. Cónsona con la tendencia latinoamericana y global hacia la municipalización, la ley puertorriqueña de Municipios Autónomos, aprobada en 1992 por el entonces gobernador Rafael Hernández Colón, otorgaba mayores poderes y responsabilidades a los gobiernos municipales a cambio del desarrollo e implantación de mecanismos efectivos de participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel local.

De modo que el inicio de la gestión pública del gobierno del Alcalde Miranda Marín en 1997 se inscribió en esa nueva tradición de cambio y reforma social que buscaba promover la participación ciudadana y distanciarse de la lógica del estado benefactor. Sin embargo, enfrentaba y todavía, aunque en menor grado, enfrenta una realidad social: el estado benefactor había condenado a muchos puertorriqueños a una dependencia brutal⁷⁴. La cultura del trabajo, innovación, creatividad y sacrificio que había caracterizado la sociedad premoderna había cedido el paso a una en la que el gobierno se había convertido en el estado providencia: más que trabajar duro para mejorar sus condiciones de vida, el ciudadano había sido convertido en un cliente dependiente de servicios y provisiones del estado. El reto, entonces, radicaba en promover la participación, la colaboración y la autogestión en un escenario en el que por décadas las claves organizadoras respondían a otra lógica política y social. Se trataba del reto de reposicionar a los ciudadanos de un lugar pasivo de espectador o cliente, para que se apoderara y decidiera posicionarse como actor político responsable de transformar sus condiciones de vida y las de su comunidad.

De ahí que el discurso político del Alcalde y su equipo de trabajo, tuviera que transformarse. La lógica política tradicional era muy sencilla: “me das tu voto y a cambio te soluciono esto o aquello, te doy esto o aquello”. Distanciándose de esa estrategia tan generadora de dependencia, el discurso político de Miranda Marín y su equipo de trabajo, comenzó a cambiar. En vez de hablar de gobernar para la gente comenzaron a hablar de gobernar con la gente.

Una anécdota muestra este giro tan importante. Durante su primera campaña política Miranda Marín visitó una comunidad en la que había una controversia entre dos grupos comunitarios. Lo habían invitado a mediar en ese conflicto. Se reunieron en el centro comunal y unos líderes de la comunidad le dijeron: “¡Mire cómo trabaja el municipio! Llevamos tres años pidiendo que envíen a alguien a arreglar la puerta de entrada del centro y no han venido todavía”. Y les respondió, algo perplejo, “ven acá, para reparar una puerta no necesitas esperar a que el municipio envíe una brigada”. Los líderes lo miraban, confundidos. Estaban escuchando un discurso diferente. No les dijo, “está bien, voy a hablar con el Alcalde para que envíe a alguien que repare la puerta lo más pronto posible”. Por el contrario, les preguntó: “¿Cuántos soldados o trabajadores de la construcción viven en esta comunidad?”. “Como cuarenta”, le dijo uno de ellos. “Ustedes deben conocer por lo menos a uno de ellos, ¿verdad? ¿Por qué no convocan a algunos para que pasen por aquí una mañana y reparen la puerta? Yo puedo aportarles las pinturas si quieren. Seguro les durará muchos años y no se verá como se ve ahora”, les dijo. Semanas después regresó y vio que la puerta había sido reparada. “¿Vino alguien del municipio a arreglarla?” les preguntó. No, me dijeron, “hicimos lo que nos sugirió. Reunimos a un grupo de vecinos y lo hicimos nosotros mismos”. Ni siquiera le dieron tiempo a traerles la pintura que le había ofrecido aportar. Lo que fue aun mejor: la consiguieron ellos mismos.

Relato esta anécdota pues sintetiza ese proceso de cambio discursivo que ha venido registrándose. Por décadas, muchos ciudadanos se acostumbraron a creer que alguien vendría a solucionarle sus

74 Nieves Falcón, Luis (1985) “The Social Pathology of Dependence”, en Puerto Rico, The Search for a National Policy (Boulder: Westview Press).

problemas, y los políticos, claro está, capitalizaron esa expectativa con promesas de campaña. Es por eso que el programa de gobierno del ayuntamiento de Caguas desde 1997 se sostiene sobre la base de un modelo colaborativo y de autogestión. Todas las reuniones con las comunidades se estructuran bajo el principio de que el gobierno es un facilitador de oportunidades pero que los ciudadanos tienen que hacerse y responderse una pregunta fundamental: ¿Qué vamos a hacer nosotros para solucionar nuestros problemas y hacernos cargo de nuestras condiciones de vida?

La politóloga colombiana María Cristina Rojas⁷⁵ entendió esto muy bien cuando precisó que la filantropía y la cooperación al desarrollo se han movido en tres grandes modelos. Primero el modelo asistencial surgido en la década del sesenta; el modelo desarrollista hacia los años ochenta; y el modelo del gobierno de lo público, a partir de la última década del siglo XX. Fue justamente conforme a la lógica del modelo del gobierno de lo público que en Caguas se decidió operar y en la que, la deliberación ciudadana pasó a ocupar un lugar medular.

Guiados justamente por esa perspectiva del gobierno de lo público, una de las primeras iniciativas que se impulsó en enero de 1997 fue la creación del Departamento de Desarrollo Social y Autogestión Comunitaria. El equipo de promotores de desarrollo social que allí se creó ha sido responsable de la puesta en marcha del modelo colaborativo gobierno – ciudadanía, impulsando un esfuerzo sostenido de participación ciudadana, voluntariado y fortalecimiento de nuestro capital social que garantice el rol protagónico de los ciudadanos en la solución de sus problemas comunitarios. En palabras del Alcalde, “dicho equipo tiene la tarea de regar la voz de que el modelo colaborativo es la filosofía que guía nuestro gobierno municipal. Que no promovemos la dependencia. Que por el contrario, promovemos la autogestión que para nosotros es libertad; darle libertad a los ciudadanos; libertad de conciencia porque a una ciudadanía autosuficiente y libre no hay político oportunista y corrupto que la pueda engañar”⁷⁶.

A lo largo de estos diez años tanto el equipo de gobierno del Alcalde Miranda Marín, el equipo de promotores de desarrollo social, como el liderato comunitario y de sociedad civil en la ciudad ha formado parte activa de un amplio y sostenido esfuerzo de capacitación y desarrollo para sentar las bases conceptuales y generar hábitos cónsonos con una gestión pública democrática y de colaboración a nivel municipal.

Dichas actividades de capacitación y desarrollo se han estructurado a partir de los siguientes pilares:

1. Diferenciar el modelo colaborativo de gobierno de otros paradigmas de gestión pública, a saber, el estado providencia, el centralismo y dirigismo gubernamental y la planificación no participativa.
2. Re-significar el concepto “política”, para distanciarlo de la comprensión de la política en tanto política partidista. Haciendo honor a su origen etimológico mismo, se ha manejado una noción de la política más amplia, que incluye pero que a su vez va más allá del espacio de los partidos políticos.
3. Valoración de los movimientos sociales y las distintas formaciones de sociedad civil como componentes claves del nuevo escenario político, ello en el contexto de una crisis de la representatividad, del fin del estado de los partidos y del debilitamiento de la democracia representativa.
4. Comprensión de la política y lo político centrada en la vida ciudadana y comunitaria. En palabras de David Mathews, la política entendida como política comunitaria y política para la gente⁷⁷.
5. Exigencias del reto de gobernar con la gente en términos de reposicionar al ciudadano en el lugar de actor político, vale decir, de productor de acción ciudadana, y no meramente operando desde el lugar de cliente, consumidor o espectador.

75 “Estudios sobre la incidencia del tercer sector”, Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector, Cartagena de Indias, 2000.

76 Carrasquillo Ramírez, Alfredo (2008) Conversaciones con William Miranda Marín (San Juan: EMS Editores, en preparación).

77 Op.cit.

6. Comprensión de la acción ciudadana como una gestión que no es efectiva si es solitaria, que requiere de los otros y por tanto, requiere del diálogo y de que los ciudadanos tomen decisiones juntos. Pero que requiere además de gobiernos que le reconozcan un lugar, un espacio al ciudadano en tanto actor político.
7. Entendimiento de que este enfoque exige una cultura política renovada para el diálogo; y de servidores públicos que estimulen y no teman a la participación, al diálogo y la colaboración. Más aún, que reconozcan el potencial de la acción ciudadana y la legitimidad que provee.

Al hacer un recuento de los logros y la gestión de promoción de la participación ciudadana en Caguas durante la última década, el alcalde Miranda Marín señalaba lo siguiente: “Claro está, no pretendemos decir que hemos sido 100% exitosos. Apenas estamos comenzando. Los cambios culturales toman tiempo. Pero vamos por buen camino y estamos convencidos que este modelo colaborativo y la participación ciudadana que lo sustenta, son las claves que pueden mover a Puerto Rico más allá de la lógica del estado benefactor y de lo que el sociólogo Luis Nieves Falcón ha llamado la “patología social de la dependencia”. Es por esa ruta que podemos recuperar el sentido de dignidad y orgullo de nuestra gente”.

4. Lecciones aprendidas y recomendaciones

Si bien se trata de un proyecto de largo aliento que no culmina, la experiencia de promoción de un modelo de gestión pública orientado a la participación ciudadana y a la colaboración en Caguas, nos ha permitido derivar algunas lecciones y me permite articular algunas recomendaciones para quienes decidan comprometerse con la ruta de la gobernanza democrática.

1. Los gobiernos que decidan emprender esfuerzos de promoción de la colaboración y la participación ciudadana deben comprender que se trata de un esfuerzo orientado más a la diferenciación que a hacer más de lo mismo. Dicha diferenciación, que sin duda otorga ventajas competitivas y capital de reputación y legitimidad política, exige cambios paradigmáticos y generación de nuevos hábitos cónsonos con el diálogo y la colaboración tanto por parte de funcionarios como de ciudadanos. Ello plantea el reto de estar a gusto con un modelo más participativo y abierto que con esfuerzos controlados y cerrados. Plantea además el desafío de convivir y abrirse a la complejidad más que privilegiar lo parcial y sencillo.
2. Los esfuerzos de promoción de la participación ciudadana desde el gobierno exigen una coherencia difícil muchas veces de lograr en la gestión pública. No es posible hablar de participación y en la práctica negarla o limitarla. Si se asume una agenda de participación, es necesario que haya coherencia entre lo que se dice y lo que se hace. Más aun, es fundamental que se registre un reposicionamiento de todos los actores gubernamentales claves en su relación con la ciudadanía. Si los ciudadanos enfrentan discursos encontrados y constatan falta de alineamiento en la perspectiva de los funcionarios de gobierno, ello reducirá la confianza en el proceso y afectará la legitimidad de la vocación democratizadora del gobierno.
3. Tanto a los funcionarios de gobierno como a los actores de sociedad civil, los procesos de promoción de la participación ciudadana les exigen la comprensión de que la deliberación ciudadana es un proceso y no un evento. Toma tiempo. Se trata nada más y nada menos que de construir una voz pública, de aprender a concertar y lograr hacerlo pasando del acuerdo a la ejecución de la acción concertada; y de romper con prácticas políticas y de interacción que nos han acompañado por mucho tiempo. Por lo tanto es imprescindible honrar los tiempos del cambio de cultura política y el tiempo para pasar de la construcción de la realidad compartida a la gestión colaborativa.
4. A los políticos profesionales la ruta de la gobernanza democrática les plantea el grave desafío de trascender la lógica paranoica de la contención y la sospecha para abrirse a la diversidad y

al desacuerdo, a la crisis y al conflicto, al camino largo y riesgoso, pero sin duda prometedor, de la legitimación política que surge no de silenciar la diferencia sino de trabajarla.

5. A los funcionarios públicos les exige aprender a convivir con la crítica ciudadana y dejar de interpretarla como mera expresión opositora. En un escenario en el que se promueve la participación ciudadana y se estimula el trabajo colaborativo y en red, el ciudadano, más que un adversario o un estorbo, se convierte, con su mirada crítica, en un verificador y garante de la calidad de la gestión pública. Si el funcionario público lo ve como un aliado más que como una amenaza u opositor, la gestión pública podrá alcanzar niveles más elevados de calidad y excelencia en el desempeño.

Los tiempos en que el gobierno actuaba de manera solitaria, conforme a la lógica del estado benefactor y generaba dependencias perniciosas para la psicología social de la ciudadanía han quedado atrás. Las consecuencias de insistir en ello serán sencillamente devastadoras y no hay gobierno, a fin de cuentas, que tenga los recursos para responder a todas las demandas sociales. De ahí que la promoción de los tres pilares del desarrollo sustentable –el crecimiento ordenado, la protección del ambiente y el desarrollo social– tengan que darse bajo la lógica de la participación ciudadana estableciendo lazos de colaboración con la ciudadanía donde ni el gobierno ni el sector privado asuman responsabilidades que únicamente pueden asumir las comunidades y los ciudadanos a través de formas organizadas de sociedad civil.

El rol del gobierno es y será cada vez más el de facilitar puntos de encuentro y oportunidades para crear alianzas y tejer redes de colaboración intersectorial, donde la desconfianza y la sospecha vayan cediendo el paso a la colaboración, el respeto y la confianza, y donde el protagonismo sea de los ciudadanos y de la sociedad civil que conforman y fortalecen.

La transformación de una ciudad por medio de (aplicando) la Gobernanza en Puerto Rico

D. José A. Marciano

Presidente del Instituto de Estrategias Municipales de Puerto Rico

1. Introducción

El gobierno de Puerto Rico está organizado por un gobierno central, 78 municipios y dos cámaras legislativas. Los municipios son creados por la legislatura.

Para la década del 1950, los municipios tenían un rol dirigido a un gobierno de servicios y proveedor. No es hasta el 1992 que se firma la Ley de Municipios Autónomos, cuando los municipios toman un rol de participación de sus responsabilidades. La intención de esta ley es proveer al municipio de instrumentos para rescatar autoridad de administrar su territorio. Al día de hoy a esta ley se le han hecho más de veinte (20) enmiendas. Una de las secciones importantes de la ley es de dotar al municipio de la creación de planes de ordenamiento territorial (POT). Dichos planes se preparan con la participación ciudadana. Una vez el POT es aprobado por la Junta de Planificación y por el municipio, pasa a la firma del gobernador para convertirlo en ley. El municipio puede solicitar varias jerarquías, como la aprobación de permisos de construcción, etc. Al día de hoy pocos municipios tienen estas jerarquías y no todos los municipios tienen el POT aprobado.

1.1. El gobierno municipal actual

Los gobiernos municipales en Puerto Rico tienen un estilo de gobierno proveedor, gerencia, administrativo y burocrático. El presupuesto de operación del municipio proviene de remesas que el gobierno central les envía, también de arbitrios municipales y patentes municipales. Los municipios reciben fondos de programas federales, estatales y pueden solicitar préstamos para diferentes obras, equipos y otras necesidades. Los préstamos se aprueban por el Banco Gubernamental de Fomento (BGF) considerando una contribución adicional que el Estado retiene para el pago de estos préstamos.

La administración municipal se compone de un alcalde y una legislatura municipal, todos electos democráticamente para un periodo de cuatro (4) años. La mayoría de los alcaldes en Puerto Rico se enfocan en la infraestructura de facilidades como carreteras, parques, edificios para servicios, y construyen sistemas de agua potable y sistemas de aguas servidas que son transferidos a la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados.

1.2. Resultados del gobierno proveedor y facilitador

1. Aumento de dependencia del ciudadano.
2. Disminuye la competencia.
3. Aumenta la cultura de quejas.
4. El ciudadano no tiene sentido de pertenencia.
5. No le interesa la participación en asuntos de gobierno de la ciudad.
6. No asume responsabilidad ciudadana.
7. No se envuelve en las soluciones de los problemas de la ciudad.
8. Responsabiliza al gobierno de resolver todos los problemas de la ciudad.
9. Los “Standards” de calidad de vida bajan.
10. No hay cohesión social.

2. La Gobernanza Democrática un nuevo estilo de gobernar

En la primera parte observamos un perfil de la forma de gobernar un municipio típico de Puerto Rico. En esta segunda parte indicaremos como se puede transformar el gobierno municipal a gobernarlo utilizando los parámetros de la gobernanza democrática.

La gobernanza democrática territorial es: un nuevo arte de gobernar los territorios (el modo de gobernar propio del gobierno relacional), cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano.

Una de las transformaciones necesarias es que el gobierno municipal pase de uno Administrativo a uno de Gobierno. Esto significa que el gobierno tiene la responsabilidad sobre el presente y el futuro del territorio. Es necesario indicar que todo lo que pase o no pase en la ciudad es importante.

Los gobiernos municipales tienen la responsabilidad del desarrollo económico, social y calidad de vida de las personas, algo que toda ciudad quiere alcanzar. Se convierten en organizadores colectivos de redes e interacciones sociales.

La cohesión social aparte de generar mayor productividad y servicios público, genera el desarrollo humano que es el fin de la gobernanza democrática.

En Puerto Rico es necesario comenzar con la estrategia para educar a los ciudadanos que ellos son el gobierno que tiene que importarles más lo que hace el gobierno y como lo hacen, que no podemos conformarnos con una participación democrática cada cuatro años y eso es todo. Todos los puertorriqueños

tenemos que incorporarnos hacia una cultura de participación, que sea participación positiva y no de sumar cero.

2.1. Capacitación de Organización

El desarrollo de una ciudad depende de la capacidad de organización y acción que tenga la sociedad. Si se articula el potencial humano y físico con formalidades de objetivos compartidos tendremos desarrollo sustentable.

Es necesaria la creación de estrategias compartidas entre los principales actores con compromiso dirigido al bienestar de la gente y en base a los intereses de los principales actores. En una sociedad siempre existen conflictos, que son inevitables, pero que si se trabajan con flexibilidad y confianza se llegan a acuerdos de mutuo beneficio.

El modelo de apertura y flexibilidad brinda la confianza, interesa al empresario y a la sociedad que culmina en desarrollo económico y social. La acción y el compromiso, alejada de la cultura de queja, satisfacción y de la burocracia, sería una dirección que proporcionaría éxito. La acción y el compromiso proporcionan los siguientes beneficios:

1. Sentido de pertenencia y sentido colectivo abierto.
2. Actitud abierta.
3. Futuro realista.
4. Legitimación y reconocimiento social al líder (alcalde).
5. Respeto y confianza a todos los actores, que finalmente redundaría en capital social.

El alcalde en la gobernanza democrática tiene que asumir un papel de organizador colectivo, gerente, gestor y proveedor. El ser organizador colectivo integra a todos los actores a trabajar juntos a pesar de sus diferencia, pero siempre pensando en el bien común y desarrollo de la ciudad. El organizador colectivo tendrá que asumir un papel de liderazgo democrático que organizara las respuestas necesarias del conjunto de la ciudad.

Los ayuntamientos deben tener políticas coherentes que generen capital social, económico, humano y ético.

- Capital Social - se relaciona con la capacidad de relacionarse en confianza y asociarse para el bien común.
- Capital Económico - se relaciona con la capacidad de generar y atraer inversiones y la competitividad de los sectores productivos.
- Capital Humano - debe formar el recurso humano y la capacidad de emprender e innovar los mismos.
- Capital Ético – Este está estrechamente ligado al capital social puesto que las relaciones se establecen en base a intereses y se sustentan en valores y actitudes.
- El capital político es importante para el desarrollo urbano y territorial, obviamente, puesto al servicio de los ciudadanos que mejorarían la capacidad de organización y acción.

Estas políticas deben ser organizadas por el líder o los líderes desde una perspectiva democrática.

Otros aspectos importantes en la gobernanza democrática es la gestión de organización de redes. En una sociedad como la nuestra, donde se le da tanta importancia al desarrollo económico es inminente la relación entre redes, tales como, el gobierno, las empresas, las instituciones y las comunidades al igual que los sindicatos.

3. Bases comunes de política para los Gobiernos Locales

Estudios realizados por técnicos internacionales, expertos en esta materia en ciudades de España y América Latina han identificado unas bases comunes de políticas de gobierno que han sido fundamentales en la transformación de estas ciudades, cuyos resultados han sido el desarrollo económico y social y el éxito político de los líderes locales.

Como hemos dicho anteriormente la Gobernanza Democrática rompe con los paradigmas de los ayuntamientos, que entiende que la administración y/o gerencia es lo más importante.

En este estilo de gobernar nunca el municipio tendrá un papel clave de superación ni contribuirá al buen desarrollo humano. Para que un municipio sea iniciador y promotor del desarrollo tiene que promover las capacidades de actuación en la ciudad y promover interacciones entre actores y principales sectores de la ciudad. También el municipio se convierte en organizador colectivo y promueve todas las capacidades antes mencionadas. Entre los aspectos comunes se encuentran los siguientes:

- Legitimación previa del gobierno local ante la ciudadanía y los principales actores, y comunicar sentimiento de cambio urbano.
- Elaboración de una visión estratégica compartida.
- Motivación ciudadana y generación de una cultura emprendedora.
- Entender la participación ciudadana como implicación de la ciudadanía.
- Espacios de intermediación para el dialogo y compromiso.
- Liderazgo político relacional.

4. Conclusión

Luego de haber discutido varios aspectos generales de la Gobernanza Democrática concluimos que la misma es un estilo de gobernar que transforma las ciudades buscando siempre el mejoramiento colectivo, el desarrollo económico, social y como aspecto esencial y fundamental el desarrollo humano.

Varias ciudades en la Unión Europea han escogido el concepto de la Gobernanza Democrática como punta de lanza de su desarrollo y hemos visto su éxito. De esta misma forma las ciudades de Puerto Rico entiendo deben adoptar dicho estilo de gobernar. Es la forma más democrática y legítima que al día de hoy ha impactado a diferentes ciudades tanto europeas como de América.

La visión es la expresión sintética y comunicable que fomenta, de manera realista, ilusión o ambición ciudadana en un modelo de ciudad claro capaz de abarcar el ámbito económico, social, territorial, sostenibilidad y calidad democrática, tal como tendremos ocasión de explicar más detalladamente en la segunda parte.

Sentir. Las visiones para cumplir su función aglutinadora y movilizadora precisan generar sentimientos y emociones que, bien gestionados, facilitan el apoyo y la implicación ciudadana.

Actuar. Es necesario canalizar la movilización hacia el desarrollo de acciones de interés ciudadanos en los diferentes ámbitos de la ciudad: económicos, cívicos, de bienestar social, deportivos, salud, etc.

Estos son los dos vectores principales para promover la transformación de la ciudad y su anticipación a los cambios permanentes del entorno tecnológico, económico, social, e institucional de la era infoglobal.”

En el Puerto Rico de hoy los retos, necesidades, situación estatutaria, situación partidista y otros comportamientos y actitudes de instituciones son cada vez más complejos. Hemos escuchado a varios

puertorriqueños expresar que Puerto Rico es ingobernable. Nuestro futuro como pueblo está en nuestras manos, nuestros pensamientos y nuestras actuaciones. Si no nos fortalecemos y nos miramos hacia adentro (hacemos una introspección) no veo un fin de éxito para el pueblo de Puerto Rico. Tenemos que ver más allá de nuestras costas, lo que ha pasado en diferentes países que contra la adversidad han podido despuntar. La Gobernanza sería una alternativa para que los Municipios de Puerto Rico puedan transformarse. Si nuestros Municipios se transforman tendríamos un Puerto Rico mejor.

Para poder llevar a cabo la Gobernanza Democrática es inminentemente necesario la preparación de planes estratégicos con técnicos especializados en esta materia.

Recientemente hemos creado el Instituto de Estrategias Municipales de Puerto Rico, institución sin fines de lucro, con el propósito de servir de apoyo a los Municipios de Puerto Rico para mejorar su estilo de gobierno utilizando las estrategias de la gobernanza democrática.

Varios municipios ya han iniciado procesos para adoptar la gobernanza democrática Caguas y Cayey son ejemplo de ellos, recientemente los alcaldes de Dorado, San Lorenzo y Comerío también ha comenzado los suyos. El Municipio de Caguas, en particular, ya hace varios años ellos ha puesto en marcha esfuerzos que han dado resultados excelentes y que en este congreso su Alcalde habrá de exponer.

Capítulo III:
**La Gobernanza de las regiones
y las áreas metropolitanas**



El Buen Gobierno de las Regiones y Áreas Metropolitanas: Las Regiones como redes de ciudades

D. Alfonso Yerga

Director del Centro de Estudios Andaluces

1. Introducción

Escribiendo desde España, quiero comenzar recordando que estamos en el año cero de la conmemoración del bicentenario de la Constitución española de 1812, lo cual tiene su importancia ya que, tal como es conocido, supone recordar, y una oportunidad para debatir, en torno al constitucionalismo democrático, su estado en el mundo, y el papel de España y América Latina al respecto. Y vista en perspectiva, esta conmemoración, entre otras cosas, debería recordarnos cómo la visión del territorio y de la ciudadanía era diferente a cómo la entendemos en estos momentos, lo cual tiene su importancia para lo que aquí nos ocupa como elemento de reflexión para la construcción de un mundo mejor.

Sigmund Freud en 1937 escribía “Gobernar, educar, psicoanalizar: tres oficios imposibles”. Michel Rocard, ex primer ministro de Francia, de quien he tomado la cita⁷⁸, da como respuesta a esa afirmación de Freud la imposibilidad de producir la síntesis entre fuerzas antagónicas o contradictorias. Quienes participamos en este encuentro promovido por AERYC tenemos la responsabilidad de contribuir a que esa contradicción sea, en la medida de lo posible, minorada, al menos en lo que se refiere al oficio de gobernar.

El género humano se está transformando en una especie urbana. Según estimaciones de Naciones Unidas, la población mundial se incrementará de 6.300 millones a 8.900 millones en el año 2050. Al mismo tiempo, cambiará la distribución de la población. Así, si en 1975 la población urbana representaba un 38% de la población total, hoy se calcula que, a partir de 2007, la mayoría de la Humanidad será urbana y antes del 2030 los dos tercios de la población mundial residirán en ciudades. A resultas de esa evolución, en el año 2050 la población urbana alcanzará 6.000 millones, de los que el 80% estarán radicados en los países del denominado Tercer Mundo. El grado de urbanización de estos países subió de 27%, en 1975, a 40% en 2000 y continúa subiendo. Para el 2030 las ciudades de estos países tendrán un incremento de población de unos 2.000 millones. Estas previsiones son conservadoras puesto que suponen un índice de urbanización del 56% para los países en vías de desarrollo en el año 2030. Esta cifra, que no alcanza el nivel de urbanización de los países del denominado Primer Mundo, que ya es del 80%, podría ser excedida al observarse en ciertos países de Asia una urbanización más rápida que la proyectada.

Pero, junto a la urbanización y a la consiguiente aglomeración metropolitana, la pobreza sigue siendo una seña de identidad de la ciudad. Así, más de la mitad de los 37 millones de habitantes de Centroamérica⁷⁹ viven en condiciones de pobreza. Pero pobreza globalizada, ya que la emigración de esos mismos países aporta cada año 7.730 millones de euros en remesas, el 15% procedente de Europa Occidental, especialmente España, Gran Bretaña, Italia y Portugal⁸⁰. Ahora mismo, unos 200 millones de latinoamericanos viven en la pobreza y, sin embargo, la región durante estos años ha experimentado un importante crecimiento económico que, en casos particulares, se acerca incluso a niveles de países emergentes asiáticos⁸¹.

78 GOUVERNER METIER IMPOSSIBLE?. AA.VV. París: Editions Elema, 2007.

79 Considerando como tal a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

80 Ver LA VANGUARDIA, 25 de octubre de 2007.

81 Ver THE LATIN AMERICAN ECONOMIC OUTLOOK 2008, presentado por la OCDE en la Cumbre Iberoamericana de

Es imposible, al menos para mí, aislarse de los datos que hablan de la cohesión social a la hora de contemplar cómo mejorar el gobierno de las ciudades y cómo hacerlo desde la perspectiva de un más eficaz marco de relaciones intergubernamentales. No sólo por la trascendencia de los fenómenos sino por el recordatorio que supone acerca de cómo gobernar mejor. Es decir, el binomio urbanización-desarrollo humano debe ir indisolublemente unido.

Pretendo considerar primero el significado de un mundo en transición urbana que, paulatinamente, se conurba y cambia la realidad del concepto de ciudad como un hecho geográfico diferenciado transitando hacia otro que trasciende todo tipo de límites administrativos, tanto por su capacidad de generación de flujos como por la circunstancia de que los procesos que dan lugar a lo que llamamos globalización establecen un nuevo marco general de funcionamiento para las unidades territoriales.

A continuación, plantearé el escenario de lo posible, donde, inexorablemente, nos topamos con un mundo de Estados nación y, en el mejor de los casos, de gobiernos regionales. Se mire como se mire, el resultado social de las políticas públicas en un modelo de Estado descentralizado – y que es el mejor marco institucional para las relaciones intergubernamentales- es siempre producto tanto de la Historia como del compromiso de diferentes actores.

Por tanto, no hablamos de un tema fácil. En este sentido, recuerdo la experiencia española, en la que primero tuvimos que acordar las reglas del juego del Estado descentralizado y ahora estamos en el ejercicio de maximizar nuestras propias potencialidades. Tal como dice Luís Ortega, en referencia al caso de España, debemos pasar de un Título VIII [de la Constitución española] de creación del modelo a un Título VIII de funcionamiento del modelo⁸².

2. La Reflexión sobre el Gobierno

Desde la experiencia europea, podemos afirmar que en los períodos no bélicos, el concepto de gobierno adquiere siempre su centralidad apareciéndonos como un tema de debate contemporáneo:

La crisis del Estado de Bienestar, a partir de los años setenta del siglo pasado, puso de moda discursos alternativos a lo que había sido la tradición intelectual de la política, al menos en Europa, ante la evidencia de los fracasos de parte de la izquierda en su acción de gobierno y la necesidad de dar respuesta a los intentos de la derecha de consolidar un discurso de Estado mínimo. Tal escenario precipitó la necesidad de actualizar el concepto de gobierno, desde la óptica proactiva del buen gobierno como conjunto de políticas públicas que intentan construir un futuro de igualdad y solidaridad con un sello progresista que, obviamente, la derecha política no era capaz de aportar. Este eje de la política pública sigue siendo especialmente necesario para quienes consideramos que el mundo es para todos, no sólo para los que pertenecemos al denominado Primer Mundo.

La anterior reflexión está en el origen de conceptos que tienen una cierta popularidad, pero que no dejan de ser adjetivos a la tradición política del buen gobierno. Es el caso de la gobernanza, un concepto francés de origen bajo medieval, utilizado por los organismos internacionales⁸³ desde la década de los 70 del siglo pasado y consagrado por el Libro Blanco de la Unión Europea (2001) y que, eso sí, tiene el valor de recordarnos la necesidad del buen gobierno y, a la vez, el peligro de la polisemia interpretativa que le acompaña. De ahí que muchas de las reflexiones que nos hacemos quienes nos desempeñamos profesionalmente en el denominado Primer Mundo no dejan de ser banales ante un simple repaso del estado en el que se encuentra el cumplimiento de los Objetivos del Milenio⁸⁴. Y son banales porque basta con mirar el mapa global para darse cuenta de que el asunto de la mejora de la calidad de gobierno es un poco más complejo que la mera formulación de nuevos conceptos politológicos al margen de las contingencias de la globalización.

Santiago de Chile (2007).

82 En LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE ESPAÑA NECESITA: UNA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA. Madrid: Círculo de Empresarios, 2007. Página 193.

83 Me remito al uso que del mismo se hace en el ya referido THE LATIN AMERICAN ECONOMIC OUTLOOK 2008 presentado por la OCDE en la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile.

84 Al día de hoy (2007), parece que sólo Asia oriental y el Pacífico reducirán el número de quienes viven con menos de un euro diario.

Ahora bien, ninguna de estas reflexiones minora la actualidad del concepto de buen gobierno, ya que lo determinante es que estamos ante la permanente centralidad de la reivindicación de la política como eje de análisis y propuesta para la organización y desarrollo de la comunidad humana. Especialmente cuando hay incertidumbres, tal como nos recuerdan, desde diferentes perspectivas, autores como Zygmunt Bauman, Ulrich Beck, Anthony Giddens, Eric Hobsbawm o Immanuel Wallerstein. Reflexiones que vienen a subrayar que, efectivamente, estamos instalados en una sociedad de la incertidumbre en la que los procesos sociales aceleran su ritmo de cambio. A modo de ejemplo recuerdo cómo, hasta hace tres décadas, Andalucía era sinónimo de subdesarrollo en Europa. Hoy, a los cambios económicos y en la estructura de hogares, les sigue que los andaluces comenzamos a necesitar la inmigración para continuar creciendo económicamente y que, además, el comportamiento demográfico está induciendo cambios en los valores sociales. De este modo, estamos aprendiendo que muchos de los conceptos sobre los que hemos construido nuestra organización social e institucional están, permanentemente, puestos en cuestión; y que, desde la perspectiva que aquí nos interesa, detectamos una evidente urbanización de la realidad social, aunque el ejercicio de poder del responsable público, aunque legitimado por la ciudadanía, se inscribe en procesos globales que no controla.

3. Gobierno y Territorio

Pero la reflexión general – esa transición hacia una sociedad urbanizada- nos lleva a ligar el tema gobierno al tema territorio y, por tanto, a cómo lo organizamos. Dicho de otro modo, y dando por supuesto que gobernamos para la ciudadanía, debemos aceptar que nos organizamos territorialmente y a esa organización le damos nombre en forma de unidades: sea Estado, sea región, sea ciudad⁸⁵.

Y, si es así, es porque, consciente o inconscientemente, hemos aplicado el principio de subsidiariedad – es decir, la aplicación del acercamiento del servicio a la ciudadanía allí donde, en términos de eficiencia, es más próximo y, a su vez, donde en términos de proximidad es más eficiente- y que tal principio nos sitúa en un viejo debate, el de la descentralización o, dicho de otro modo, cómo deben conducirse las relaciones intergubernamentales entre el nivel nacional y los niveles subnacionales. En consecuencia todo aquello que redunde en una mejor prestación de servicios a la ciudadanía, en una mejor economía de escala y en un uso más eficiente de los recursos públicos, debe ser bien recibido. De ahí que contemplar la relación intergubernamental, en este caso la relación entre lo regional y lo local, deba ser bien vista. Y de ahí que la idea de la región como un sistema de ciudades en red, debe ser aplaudida. Pero, si abordamos esta realidad desde el análisis comparado internacional, debemos aceptar dos perspectivas:

La administrativa, donde el Estado y la ciudad son las piezas de un esquema básico. Con variantes, eso sí: Estado, región y ciudad; o incluso más: Estado, región, ciudad y provincia.

Y la territorial, donde el Estado, la región y un nuevo concepto de ciudad conviven en un entorno de complejidad: es el caso de lo metropolitano, donde los procesos de globalización fortalecen el papel de las ciudades como motores del desarrollo regional, nacional e internacional.

Por ello la importancia del desarrollo urbano cada vez es mayor, entendiendo por tal infraestructuras, cualificación de recursos humanos y coordinación público-privada. Pero también sus riesgos, como demuestra el efecto archipiélago al que lleva el desequilibrio en la organización territorial. Recordemos cómo hoy 85 ciudades del planeta tienen una población que supera la de 58 estados soberanos. Metrópolis como Seúl, Copenhague, Dublín, Helsinki y Bruselas generan más de la mitad del producto interior bruto de sus países, mientras otras – es el caso de Londres, Estocolmo, Tokio, París, Oslo o Praga- acaparan un tercio de su respectiva riqueza nacional.

Y es también el caso de la red de ciudades, convertida en el espacio del compromiso territorial, no originado administrativamente, pero sí formalizado mediante acuerdo político, donde actúan los intereses

85 Utilizo esas tres denominaciones siguiendo el patrón español y como reflejo de tres niveles de gobierno: el nacional, el intermedio y el local.

y, en consecuencia, supone el estado superior de la política, la búsqueda de lo que une e interesa. De hecho, tal como comprobamos en Andalucía, allí donde se da un desarrollo territorial urbano maduro se generan geometrías variables de relación que dibujan mapas donde lo administrativo municipal es más una referencia que una limitación.

4. Gobierno, Territorio y Red

Una mirada al mapa global actual de ciudades, áreas metropolitanas y regiones nos revela que no hay homogeneidad en la organización territorial ni en el comportamiento horizontal, ya que lo que funciona administrativamente no tiene porqué hacerlo territorialmente. A modo de ejemplo: para un europeo, Francia es el prototipo de Estado unitario con áreas metropolitanas dinámicas y con altas cotas de poder descentralizado y escaso peso de lo regional. De la misma manera que Alemania lo es de un país federal que, sin embargo, apuesta por una articulación territorial basada en sus áreas metropolitanas.

Y, a pesar de todos – de unitaristas o de federalizantes- el tema, visto desde Europa, es, además de complejo, dinámico. Baste recordar los actuales procesos de cambio en la organización territorial (Suecia, Reino Unido, Luxemburgo, Hungría, Letonia, Grecia, Lituania, son algunos ejemplos)⁸⁶. Esos procesos invitan a pensar en torno a:

- Que lo regional puede ser identitario (pienso en el País Vasco o en Cataluña en el caso de España) o no, pero se aproxima más al Estado que a lo local.
- Que pertenece a la modernidad y cada vez más, porque la descentralización es moderna, no es un concepto que está unido al esencialismo de quienes defienden un Estado histórico.
- Y que su potencial consiste en generar consensos y aportar inteligencia a su territorio de referencia.

Esta importancia del concepto regional se basa en:

- Que la densidad poblacional no garantiza la red: una mega ciudad puede generar rendimientos decrecientes (por razones de sostenibilidad, por ejemplo; la experiencia demuestra que cualquier ciudad que duplica su población de 4 millones a 8 millones en un plazo de apenas dos décadas no puede escapar a los problemas de sostenibilidad) frente al tamaño eficiente del buen gobierno (Ámsterdam o Atlanta, prototipos, respectivamente, de la metrópolis telemática y de la metrópolis aeroportuaria).
- Que las ciudades dependen cada vez más – y más si crecen incontroladamente- de los corredores regionales que canalizan los flujos de mercancías, de recursos, de energía, de trabajo y de información que se necesitan para su sustento. De ahí que la planificación del territorio no sea una escala urbana, sino regional. Por tanto, el equilibrio y la solidaridad territorial dependen de otro nivel que no es el urbano. Especialmente cuando consideramos cinco temas claves: conocimiento, cohesión social, infraestructuras, conectividad y productividad.
- Y que la región debe, y puede, propiciar el crecimiento y el consenso, pero la buena voluntad no es un factor estructurante, aunque sí deseable, en el escenario político, frente a la mayor calidad del factor poder normativo. El caso español podría ser un buen ejemplo de esta afirmación.

Allí donde existen, las regiones controlan las variables más importantes para el desarrollo de nuevos recursos y creación de riqueza. Mientras que el Estado nación contiene distintos niveles de desarrollo, una región tiene un potencial nivel de desarrollo más equilibrado. Las regiones disponen de un área base más pequeña para cubrir en la cual es más fácil definir una cultura y formular una estrategia que sea efectiva para toda la región. Además, el Estado del Bienestar es, cada vez más, un Estado regional

⁸⁶ Ver al respecto “Desafíos y temas de investigación en el actual modelo de gobierno local español”, de Alfonso Yerga Cobos, en fase de edición por la Editorial Porrúa, de México.

descentralizado del Bienestar. En España, en el momento actual, el peso de las prestaciones públicas descansa esencialmente sobre las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales, convirtiéndonos en el Estado europeo con el mayor grado de descentralización del gasto público. Sólo unos territorios económicamente desarrollados proporcionarán un adecuado Estado del Bienestar, pues la función de reequilibrio realizada desde el Estado, con ser importante, nunca va a poder sustituir el impulso de calidad de vida que da por sí mismo el desarrollo económico endógeno.

5. Necesidad de un discurso que atraiga

A pesar de lo vivido desde la década de los noventa en lo que se refiere a la valorización del papel de las ciudades, considero que necesitamos un discurso político que las sitúe en ese sistema de gobierno-territorio-red sobre las premisas de cooperación y coordinación intergubernamental. Ante los cambios vividos con el inicio de este milenio, discurso; y para hacerlo mejor, es decir, para hacerlo con visión estratégica, también discurso. Comencemos por lo obvio, hay que huir de la ciudad sin alma (sin ciudadanos), que es la ciudad consagrada por quienes ven la ciudad o como una empresa o como una marca.

Es verdad que el recurso a una ciudad inanimada es más cómodo. Así, una clasificación convencional de ciudades líderes del mundo, algo muy recurrente para los medios de comunicación y las empresas consultoras, contempla los siguientes criterios: el marco legal y político; la estabilidad económica; la facilidad para hacer negocios; el flujo financiero; el centro de negocios; la creación de conocimiento y el flujo de información⁸⁷. Pero ninguno de esos criterios habla de ciudadanía. Todo sabemos que la ciudad real es diferente: vista hacia dentro, es usual que no garantice la igualdad de oportunidades; y vista hacia fuera, puede que no se le garantice su papel en el mapa, no ya global, sino, simplemente, nacional. De ahí que no deje de ser radical, tal como afirmaba Josefina Gómez Mendoza⁸⁸, reivindicar el papel histórico de la ciudad: la garantía de la residencia y del trabajo para la ciudadanía. Y de ahí que haya que recordar que los males de la ciudad no los arreglarán los edificios escultura, sino los políticos si saben hacer bien sus deberes.

¿Qué pasos debemos dar para la construcción de ese discurso de intergubernamentalidad?

- Desde la perspectiva europea, hay que cambiar la visión de los partidos políticos, que, al no haber surgido históricamente en un contexto descentralizado, ven este fenómeno como una quiebra de la estabilidad democrática que asocian al papel del Estado nación en momentos en que éste se refuerza.
- Mientras, hay que buscar complicidades con actores sociales aprovechando la evidente crisis de los partidos políticos. Pero la ciudad es una desconocida para muchos de sus actores, porque siguen viéndola con mirada antigua (¿sabemos detectar la innovación?, ¿sabemos detectar sus necesidades?, ¿sabemos, siquiera, leerla?).
- Y, en tercer lugar, hay que abordar lo público no desde la autoridad sino desde la complicidad, para que la actitud de los otros niveles institucionales sea acorde con la visión de un mundo que se urbaniza y las consecuencias que eso comporta.

Creo que necesitamos discursos que atraigan, como aquellos que ya en su momento demostraron su contundencia intelectual. Me refiero a discursos como el de Manuel Azaña en 1931 cuando pronunció el “España ha dejado de ser católica” y que provocaría la caída de un gobierno o el I Have a Dream de Martin Luther King Jr., cuando habló de su deseo de un futuro en el cual la gente de raza negra y blanca pudiesen coexistir armoniosamente y como iguales. Discursos que nos recuerdan reiteradamente, como diría Daniel Innerarity, que la política es una actividad inteligente⁸⁹. Pues bien, desde esta premisa de buen gobierno urbano, hay que retomar las utopías democráticas: no hablamos de territorios, sino de

87 Ver, por ejemplo, www.mastercard.com.

88 Ver “Arquitectos, ingenieros, urbanistas” en revista Claves de Razón Práctica, número 164; julio/agosto de 2006.

89 Ver “La política como actividad inteligente” en revista Claves de Razón Práctica, número 170; marzo de 2007.

cómo nos organizamos mejor (terreno de la política) para que las ciudades funcionen para ricos y pobres, como en su momento defendió Richard Rogers⁹⁰.

6. ¿Qué hacer?

Para los tiempos que corren, un buen objetivo sería sentar a Estado, a región y a ciudad en la misma mesa a fin de habilitar consensos en torno a servicios (seguridad, movilidad, accesibilidad, sostenibilidad e información). Porque para que el concepto de red de ciudades funcione hay que creer en él y eso no parece que se dé hoy por hoy. Por ejemplo, la Unión Europea tiene proyectos territoriales, pero no políticos, para los gobiernos locales. De hecho, los procesos en marcha de organización territorial, surgen todos desde el Estado, no desde las municipalidades europeas. Pero, reconozcamos que nos falta un conocimiento práctico acerca de las estrategias de gobierno apropiadas en cada caso. Se requiere más investigación sobre cambio global y sobre urbanismo y desarrollo y garantizar unas bases mínimas de funcionamiento, como son:

- Una buena gerencia urbana.
- La colaboración activa de lo público y lo privado.
- Contar con un nivel mínimo de bienestar y crecimiento económico, aunque sólo sea porque desarrollar una ciudad cuesta dinero.
- Mucha previsión y actuar a tiempo para evitar las consecuencias de errores que pueden ser irreversibles.
- Y una institucionalidad democrática que genere capital público, tanto en términos de infraestructuras y equipamiento como en capital social.

Si de verdad queremos crear redes de ciudades capaces de sentarse a la mesa con las regiones y el Estado, necesitamos ciudades líderes, pero para eso necesitamos líderes políticos, porque la calidad de la Democracia se mide por la de sus liderazgos. Ante la ciudad de ciudades, ante la ciudad región, ante la red de ciudades, necesitamos, por encima de todo, responsables públicos capaces de generar consensos. No estamos ante un problema territorial, sino ante un fenómeno político, por tanto corresponde a ellos encararlo y sentar las bases de ese consenso. Es posible que no sea el mejor momento, pero hay que hacerlo. El Estado nación está fuerte, pero los procesos sociales se territorializan y ese espacio corresponde a la ciudad, ni siquiera a la región. No hay recetas: ni Buenos Aires ni Ciudad de México tienen que ver con Sevilla y ésta con Ámsterdam o Helsinki. Pero todas tienen algo en común, tal como le ocurre a Nueva York, la séptima economía mundial, respecto, por ejemplo, a la adorable Tlaquepaque (México): todas siguen dependiendo de decisiones nacionales.

Pero, ¿qué más da? De lo que se trata es de la capacidad de dinamizar y sumar consensos para generar nuevos escenarios intergubernamentales. El espacio del consenso tiene suficientes elementos de bienestar y competencia para acordar estratégicamente: recursos humanos, recursos físicos, recursos de conocimiento, recursos de capital, infraestructuras, interacción público-privada, y áreas de actividad para desarrollar: población y territorio, seguridad, economía y empleo, transporte y movilidad, sanidad, desarrollo social y calidad de vida, cultura, accesibilidad y comunicación, educación, vivienda, medio ambiente..., sentando a la mesa de negociación a los tres pilares del Estado, allí donde existan, o a los dos si sólo se dan Estado y ciudades, para que veamos la ciudad como el espacio que habita la ciudadanía y donde, obviamente, convivir comporta negociar continuamente.

Termino recordando de nuevo el informe de la OCDE presentado en la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile. Hay que aprovechar el tren de la bonanza macroeconómica repartiendo riqueza, porque perderlo puede tener graves consecuencias para el mismo sistema democrático y eso, obviamente, no es bueno para la ciudadanía:

90 Ver CIUDADES PARA UN PEQUEÑO PLANETA. Barcelona: Gustavo Gili, 2000.

- Tan sólo un 21%, como valor medio⁹¹, de la población confía en que el Gobierno gaste bien sus impuestos.
- Tan sólo un 58%, como valor medio⁹², de la población cree que la democracia es mejor que cualquier otro sistema.

No le demos la razón a Sigmund Freud. Al menos en lo que se refiere al gobierno de las ciudades y la construcción de Estados descentralizados. ¡Hagamos del buen gobierno un oficio posible!

La Gobernanza de las Regiones y las Áreas Metropolitanas

D. José Estrada

Director Gerente de la Fundación CIEDES (Málaga)

La nueva dimensión que toman las ciudades y el poder de lo local en el siglo XXI resultan claves para entender la política en un mundo globalizado, ya que la experiencia nos demuestra que, las mejores respuestas a los desafíos globales son las locales.

En un entorno globalizado, las ciudades buscan un “nicho de mercado” en la economía mundial mostrando sus “ventajas competitivas”. Esto, en ocasiones, acarrea consecuencias perversas por provocar una “competencia a la baja” -valga como ejemplos los abaratamientos de suelo o las bajadas de impuestos que en ocasiones realizan las ciudades que quieren atraer a sus términos municipales diversas actividad económica-.

Frente a las ventajas competitivas, el sistema de gobernanza se apoya en las **ventajas cooperativas**.

Hoy por hoy un territorio no puede ser concebido de forma aislada, ya que, para diseñar el futuro y conocer las necesidades de un municipio concreto, antes hay que conocer el resto de realidades municipales del entorno.

Esta interrelación municipal, -que adquiera carácter supramunicipal- necesita una nueva forma de relación basada en la complementariedad y no en la competencia.

Un reto que exige una nueva forma de gestión y relación con los ciudadanos, de modo que los Ayuntamientos debe buscar nuevas respuestas a las demandas basadas en una nueva forma de gobierno: La Gobernanza.

Por gobernanza entendemos:

- Buen gobierno democrático vs. nuevo arte de gobernar en democracia.
- Promover y dirigir la elaboración de estrategias en base a criterios compartidos y proyectos estructurantes.
- El gobierno como gestor de relaciones entre actores y con los ciudadanos (gestión relacional).

Para hacer efectivos estos principios, es necesario contar con unos instrumentos, tanto humanos como materiales, que permitan su puesta en práctica: En este sentido, las herramientas fundamentales de la gobernanza son, el talante de los gestores municipales y la planificación y gestión estratégica como instrumentos de articulación municipal.

91 Rango: en el caso de Perú, un 10%; en el caso de Venezuela, un 38%.

92 Rango: en el caso de Brasil, un 46%; en el caso de Venezuela un 76%.

Alcaldes con talento y con talante:

El perfil humano de los responsables de la toma de decisiones resulta fundamenta. Las 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 emprende 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 competencia⁹³, siempre será de un “incumbencia”

Planificación y Gestión Estratégica:

La Planificación Estratégica aparece como el instrumento idóneo para la gestión municipal. El consenso, la participación y la pluralidad son los elementos fundamentales que deben tener los planes estratégicos para garantizar el éxito del proceso.

Un Plan Estratégico tiene que ver hacia donde quiere ir la ciudad. La estrategia se basa en una tensión contenida entre la realidad que no nos gusta y el deseo de un cambio a mejor. De este modo, entendemos la estrategia como el ejercicio deliberado de un propósito.

Hoy por hoy la estrategia se plantea como una deliberación permanente entre quien tiene el conocimiento académico y el que tienen la responsabilidad democrática. Quizás la expresión mas clara en la que se materializa esta premisa es la siguiente: Una buena idea debe contar siempre con el respaldo político para llegar a buen puerto.

En este sentido la labor realizada por la Asociación de Ciudades y Regiones de América Latina (AERYC), es un instrumento idóneo para potenciar, promover y extender la gobernanza como nueva forma de gobierno y gestión en ciudades y regiones

AERYC favorece la gobernabilidad regional en base a las redes de ciudades,. Para ello se fomenta la elaboración de estrategias territoriales compartidas, cimentadas en procesos de colaboración institucional; cooperación pública y privada y participación ciudadana.

1. Málaga: de la ciudad a la metrópoli

Málaga ha sido una ciudad pionera en España en utilizar la planificación estratégica como instrumento de gestión municipal y como herramienta que permite a la ciudad, diseñar un modelo de ciudad plural y consensuada.

1.1. Anticiparse a los acontecimientos

La historia de la planificación estratégica en la ciudad de Málaga se remonta a 1992, fecha clave para España, en la que en nuestro país fue el escenario de dos importantes acontecimiento de carácter y trascendencia internacional: Los Juegos Olímpicos en Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla.

Estos acontecimientos fortalecieron el papel de pujanza y centralidad de las ciudades anfitrionas, en detrimento de as urbes de su entorno de influencia.

Ello unido a la cercanía de la crisis de la construcción de los 80, que dejó amplias secuelas económicas en la capital y la Costa del Sol, y la independencia de Torremolinos, distrito malagueños en el que la capital tenía ubicada toda su planta hotelera, provocaron la *necesidad de actuar ante una pérdida de competitividad de la ciudad*, utilizando la planificación estratégica como respuesta.

⁹³ Las entidades locales españolas tienen muy limitadas tanto sus competencias como la financiación para hacer frente a las necesidades de los ciudadanos.

En este ámbito surge la Fundación CIEDES (1994)⁹⁴ una entidad privada sin ánimo de lucro, integrada por las principales instituciones y agentes económicos y sociales más importantes de Málaga cuyo fin tal y como reza el artículo 4 de los estatutos de la Fundación es “... *Promover toda acción favorable para el desarrollo social y económico de Málaga*”. Tanto por su composición como por sus objetivos, la Fundación es única en su género en España.

CIEDES se consolida como un instrumento para encauzar aspiraciones y deseos de todos los agentes malagueños, y representa, hoy por hoy, la base de los cimientos de la gobernanza en Málaga.

De todas las acciones realizadas y emprendidas en la base de CIEDES, sin duda, la que mejor representa los principios de la gestión estratégica y el espíritu de la gobernanza la encontramos en el FORO METROPOLITANO DE ALCALDES, una experiencia pionera basada en los principios de:

Deliberación y de negociación.

- Llegar a soluciones “yo gano-tu ganas”.
- Gestión estratégica “relacional”.
- Alianzas estratégicas.
- Redes de ciudades.

1.2. Foro Metropolitanos de Alcaldes: Instrumentos de gestión metropolitana

Nace como una iniciativa auspiciada por la Fundación CIEDES, responsable de la Planificación Estratégica en la ciudad de Málaga y por la Asociación MADECA 10, responsable de la Planificación Estratégica Provincial.

Conscientes del cambio de mentalidad para los agentes que supone la estratégica territorial, el Foro Metropolitano se concibe como un espacio para el diálogo y la reflexión en el que los Alcaldes de los municipios metropolitanos puedan buscar soluciones en común a problemas que afectan a todos y, de esta forma, crear estrategias de cooperación intermunicipal de las cuales se beneficien todos los municipios del entorno metropolitano.

Para ello se han seleccionado tres temas de alcanza supramunicipal que despertaron el interés de los distintos municipios. Así se ha trabajado sobre materias tales como la Movilidad y accesibilidad (infraestructuras, transporte público); Servicios y suministros básicos (agua, gas, electricidad y tratamiento de residuos) y temas relacionados con las telecomunicaciones y las nuevas tecnologías, por entender que son básicos para del desarrollo del territorio.

Entre los principales objetivos del foro, cabe destacar:

- Constituirse como un consejo consultivo y de debate de las acciones estratégicas que tengan ámbito metropolitano, asumiendo compromisos reales por parte de los municipios.
- Coordinar los esfuerzos de los ayuntamientos para defender los intereses de Málaga en el conjunto andaluz y español.
- Ser órgano impulsor de las acciones metropolitanas que requieran coordinación y acuerdos entre los municipios.
- Realizar un programa de acciones metropolitanas, con proyectos concretos a impulsar.

Estos objetivos se sintetizan básicamente en dos ideas: coordinación y concertación entre instituciones públicas, como elementos de relación para resolver problemas que partiendo de una visión municipal

⁹⁴ La Fundación CIEDES está integrada por las siguientes entidades e instituciones: Ayuntamiento de Málaga; Diputación Provincial; Junta de Andalucía; Subdelegación del Gobierno; Cámara de Comercio ;Confederación de Empresarios; Federación de Asociaciones de Vecinos; Parque Tecnológico de Andalucía; Puerto de Málaga; Entidad Financiera Unicaja; Sindicatos U.G.T y CC.OO y la Universidad de Málaga

son, sin embargo, de escala supramunicipal, y necesitan de un ámbito propio de reflexión y estudio, especialmente en la escala metropolitana, para abordarlos con eficacia y solidaridad intermunicipal.

1.3. Metodología de Trabajo. Organización del Foro

La celebración del Foro de Alcaldes, es el punto culminante de un trabajo previo que ha pasado por diversas etapas. Para la realización de este encuentro de máximo nivel, se ha elaborado una metodología propia que consta de tres puntos fundamentales:

- **Elaboración de un documentó de trabajo** que sirva de base para el posterior debate.
- **Reunión de Comité de Expertos** en la materia que puedan valorar la situación y circunstancias del tema a tratar.
- **Reunión de Técnicos Municipales**, designados especialmente por cada uno de los Alcaldes Metropolitano.

El documento de trabajo previamente elaborado, es modificado y enriquecido en la reunión del Comité de Expertos. Al llegar a la reunión de Técnicos Municipales, estos realizan nuevas aportaciones, que cuenta con el visto bueno de los respectivos regidores municipales, de forma que, cuanto el texto es expuesto en el Foro Metropolitano de Alcaldes, cuenta con el aval de todos.

Pese a que las conclusiones del Foro Metropolitano de Alcaldes, no son de carácter vinculante, tienen una gran autoridad y fuerza moral, desde el punto y hora que son opiniones refrendadas por las máximas autoridades locales de los municipios de espacio metropolitano de Málaga. Este hecho permite que las mismas sean elevadas a los órganos administrativos competentes.

Ejemplo de gobernanza, desde el punto de vista que supone la colaboración interinstitucional, El Foro de Alcalde Metropolitano, ha conseguido sentar las bases para el consenso y la colaboración y la **búsqueda de estrategias cooperativas**, entre los diversos municipios, que independientemente de su tamaño o color político, se ciñen al **principio de simetría** reconociéndose entre sí como interlocutores válidos y actores activos de los cambios que redundaran en beneficio de sus propios municipios y del espacio metropolitano.

Ciudades y Regiones 0-1: Complementariedad o juegos de Suma Cero

D. Eladio Garzón

Director de Investigación y Programas del Centro de Estudios Andaluces

También las ciudades creen que son obra de la mente o del azar,
pero ni la una ni el otro bastan para tener en pie sus muros

Italo Calvino

Las ciudades son el abismo de la especie urbana
Jean Jacques Rousseau

En primer lugar deseo trasladar mi agradecimiento por la invitación de compartir esta Mesa de Trabajo y por la posibilidad que me otorgan de hacerles partícipes de mis deliberaciones respecto a la ciudad y la región.

En estos minutos mi intención es convencerles. Convencerles de que creer en la región ha sido uno de los elementos que han logrado que la Comunidad Autónoma en la que habito sea hoy referente en el estudio de modelos de crecimiento y desarrollo económico y social así como en el apoyo a las ciudades que la componen. Por lo que en Andalucía, la dicotomía Ciudad-Región se va cada vez más limando y acercando en posiciones que comparten.

Les expondré esta cuestión en tres hitos. El primero reflexionar acerca de los diferentes tipos de ciudad que hemos habitado, o mejor, en las que seguimos habitando, en segundo lugar, si es el gobierno local suficiente garante de los derechos y deberes de los ciudadanos y, en tercero y último, la aparición de la región como institución en la que se pueden residenciar las soluciones en una sociedad democrática.

Iniciando mi ponencia les diré que la CIUDAD ESTÁ EN CONSTRUCCIÓN y esto por que también lo esta su propia definición.

Debemos fijarnos en la propia arquitectura de la idea de ciudad para abordar su función o mejor, sus funciones en el tiempo presente. Sus funciones y también sus confusiones. Funciones clásicas como la industrial, la comercial, la residencial que hoy deben conjugarse con las nuevas demandas ciudadanas.

Hay que contemplar la ciudad como un escenario de debate y deliberación donde las instituciones que la dirigen asumen marcadamente un perfil de liderazgo estratégico frente al papel de meras administradoras.

Pero el gobierno de la ciudad debe tener presente que la respuesta a la función mercantil, a la función residencial, a la función burocrática y a la función social debe ser prioritaria.

Sin embargo hemos de tener claro tal y como señala Ramonet⁹⁵ que es, en los que hoy se caracterizan como países pobres, donde estarán en el futuro el 90% de las megaurbes. Con todos los problemas básicos aún por resolver, el agua, los residuos, la iluminación, la seguridad, ¿es posible confiar en el concepto actual de ciudad como facilitadora de soluciones ante problemáticas como esta?, ¿no parece

95 La ciudad inquieta (I. Ramonet)

necesario actuar desde instancias cuya organización institucional tenga una mirada relacional, asimilable, por lo tanto al concepto de lo regional?

Es preciso acercarse al vecino y al mismo tiempo crear nuevas formas democráticas de representación a escala metropolitana o regional, que es la escala donde deben tomarse las decisiones estructurales y estratégicas.

El gobierno urbano supone un enriquecimiento del mandato representativo por nuevos métodos deliberativos y consultivos⁹⁶. Pero para que esto sea posible el equilibrio de la democracia local se torna esencial ya que, además, la incertidumbre de que la mayor autonomía del sujeto y la fuerza del mercado puedan ahondar la brecha de las desigualdades sociales y territoriales puede transformarse en un riesgo más que tangible. La democracia de vecindad sin escalas regionales no es suficiente para que los ciudadanos consideren hilvanados sus destinos.

La ciudad hoy se reconoce en la moneda y en la conectividad. En definitiva, se reconoce en el flujo. Es el espacio el que actúa de nodo. Y sin embargo, la ciudad se construye en espacios orientados más a la búsqueda del beneficio económico que hacia la relación humana.

Para muchos esta claro que esta es una CIUDAD-CÍRCULO que nace desde un origen, en una plaza reinada por el Ayuntamiento y a partir de ahí se generan espacios concéntricos en los que las relaciones sociales y económicas van haciéndose hueco a medida que estas necesidades hacen su aparición.

Y frente a este modelo clásico nacen otras tipologías:

- La sprawl city dónde el signo de identidad de sus ciudadanos o bien es inexistente o como mucho se residencia en su equipo de futbol.
- Las ciudades que se originan desde una ficción y se reinventan la realidad (como ejemplo, Celebration de Disney). Una reinención del territorio local que en la mayor parte de las veces se falsifica.

Viendo todo esto ¿qué es hoy entonces la ciudad?

La ciudad hoy es un hipertexto en el que la red es el paradigma.

El hombre, como decía Albert Camus, está condenado a elegir. Y es esa capacidad de elección acerca de su movilidad social, económica o laboral, la que le permite considerarse libre en esta CIUDAD-RED.

Este nuevo tipo de ciudad debería garantizar el derecho a la movilidad en su coordenada más económica (es decir en cuanto al transporte, a la logística o a la comunicación) y en su coordenada social permitiendo en ambos casos que el ciudadano tenga mayores posibilidades de escalabilidad. El gobierno de esta ciudad-red debería garantizar los procesos que hiciera posible la navegación por la red. Pero no lo hace.

En esta sociedad hipertextual la región es una posibilidad más de relación, una escala más, una escala controlable por votable, una escala garantizadora por caleidoscópica.

Pero a esta ciudad-red hay que unirle otro tipo de ciudad. Una ciudad que habita físicamente pero en la que millones de personas pasan “mentalmente” su tiempo allí. Es la CIUDAD VIRTUAL.

Los telepolititas, como los define Echevarría en su libro “Los señores del aire”, son ocupantes de un espacio con las posibilidades de una ciudad, en la que se compra, se vende, se establecen relaciones personales o se emprende. Sus primeros colonos fueron tres poderes fácticos: los militares, los financieros y los científicos. Una emigración virtual que debería hacernos pensar.

El espacio en estas ciudades es un ensamblado de redes no de territorios. El impacto de una acción es inmediato e incide sobre millones de personas. Pero es que hoy la ciudad virtual ya vive en nuestra

96 Francois Ascher. Los nuevos principios del urbanismo.

ciudad física, acudimos a un cajero, vemos la televisión en lugar de ir a la plaza o nos conectamos a través de Internet.

Si entendemos una ciudad como un complejo estructurado y duradero de actividades humanas que implican mutuo beneficio, en el espacio electrónico esta construyéndose una ciudad telemática. Con problemas novedosos: las info-guerras (Kosovo, Irak...) o la brecha digital como nueva desigualdad social.

Y volvemos a hacernos la misma pregunta ¿puede el gobierno de esta ciudad responder a estos retos? Y de nuevo nos respondemos de idéntica manera. No. Es un espacio regional el que en este tipo de ciudad plasmaría las garantías de una red.

Tal y como dijo H. Arendt o G. Simmel frente al agarrotamiento del mundo rural, un mundo de necesidad donde el ritmo social se subordina al natural, la ciudad crea otro donde interactúan la innovación y la tradición, la libertad y el ayer.

Una interacción que podemos dejarla navegar al páreo de los acontecimientos o comprender que no es neutro el juego entre los anteriores conceptos y participar así activamente como institución garantizadora.

Cómo decíamos antes, en esta ciudad habita una sociedad con más relaciones pero éstas son más débiles, la ciudad se desparrama, el barrio no ejerce de dinamizador social, el vecino se aísla. Cambia el espacio, cambia el tiempo.

La tecnología le permite conectarse a Internet, mandar un sms, acudir masivamente a un concierto, a un centro comercial, pero los vínculos son cada vez más débiles.

En esta sociedad compleja, podemos confiar que en la batalla entre identidad (localismos o demagogias) o solidaridad interterritorial, la red busque la sinergia de esta última.

Si el escogido es lo identitario, ¿Cuál sería la garantía para el resto de ciudadanos de un territorio?.

Con todo esto ¿no parece de sentido común repensar la arquitectura territorial institucional?.

Utilicemos otra perspectiva. Miremos la tipología de ciudad desde el punto de vista de los derechos de la ciudadanía. La CIUDAD-ESTADO DE DERECHO.

Los derechos individuales son hoy insuficientes para representar equitativamente las diferencias (Kymlicka⁹⁷). El reconocimiento de derechos a una comunidad resulta deficiente o ineficiente sin políticas públicas que los garanticen.

¿Sería capaz de garantizar el cumplimiento de valores el gobierno de esta ciudad?.

La malla institucional que sustenta la respuesta a estos retos; el talento, la creatividad, la conectividad, esta constituida, hasta ahora, por la corporación municipal o pensamos en una administración escalable que ofrezca una mejor respuesta a los ciudadanos.

La relación entre los territorios podemos confiarla a la bonhomía de los diferentes gobernantes o establecer los cauces normativos para que la colaboración entre unos y otros sea un camino de dirección obligatoria.

Como terapéutico es un número para un economista, una norma lo es para un demócrata.

Los objetivos públicos no pueden parcelarse en diferentes alturas competenciales. Las decisiones tienen que ser interdependientes, buscar una solución cooperativa. En una investigación sobre federalismo (Bentz y Lehmbruch) reconocen que la separación absoluta entre niveles es imposible.

En España⁹⁸ durante los últimos 25 años se ha asistido a un profundo proceso de descentralización, en 1980 el 90% del gasto público es sector público central, en el 2005 es el 51%. Y las Comunidades Autónomas actualmente gestionan el 36% del gasto público local.

Sólo Australia y Canadá tienen un nivel intermedio superior de gobierno con mayor peso.

En ese mismo estudio se dice que en términos medios el gasto de los gobiernos intermedios en los países federales es destinado en un 60% al gasto social mientras el gasto social de los gobiernos locales supone el 44% de su presupuesto. Y en España se incrementa el gasto en un 8,5% en los años 1998, 1999, 2002 y 2003, curiosamente, años electorales.

¿De quién decimos que su compromiso social es mayor? ¿Quién es garantizador, la escala del gobierno urbano o la regional?.

Cada vez existen más escenarios políticos cuya complejidad (medio ambiente, inmigración, sanidad, vivienda) convierten en ineficaz la actuación individual.

La relación de la región con la ciudad es de gestión no de control, aunque a veces interviene para armonizar relaciones de poder entre comunidades sociales o definir prioridades.

La región cooperativa no es una visión remozada de este nivel intermedio sino una transformación radical de su naturaleza. Reconoce el efecto movilizador de la ciudad, la independencia de su estrategia, catalizadoras de la creatividad, el talento y la innovación y se reconoce, la región, como garantía frente a la complejidad, activador del reparto de responsabilidades, activador de las prestaciones, moderador de la actuación cooperativa.

Ahora... ¿Cuál es entonces el desafío?.

El reto es la optimización técnica del sistema de gestión público. O confiar a la gobernanza, a la red, las tareas de la jerarquía tradicional. Sin esperar que las comunidades se transformen en nuevos egoístas. Pero no parece que la historia de la humanidad vaya por ese rumbo. Esta debería ser una tarea de la política, desde el punto de vista de lo que estamos viendo ciudades y regiones, es objetivo de la región ofrecer garantías institucionales para estabilizar la cooperación generando confianza para asumir riesgos.

Según nuestro anterior análisis habitamos en ciudades complejas y somos una sociedad compleja y a los sistemas complejos es absurdo administrarlos desde una perspectiva jerárquica.

Es cierto que la región debe revisar sus tareas y lo debe hacer en ínter actuación con otros actores sociales. La región no se sustrae a la decisión que debe tomar sino que lo hace en un marco de cooperación con otras instancias sociales, lo que denominaría Schupfert "estado garantizador". la cooperación no rehuye a la decisión.

La región no es quien produce sino más bien quién activa y modera los desarrollos sociales.

El elemento cooperativo es la clave para el desarrollo de la ciudad como elemento de respuesta a las demandas ciudadanas. La herramienta que posibilita el equilibrio entre oferta y demanda es la red. Pero no se trata de establecer y trabajar dentro de una red anárquica sino CONSTRUIR UN TEJIDO SOCIAL NORMADO, que encuentre en la responsabilidad compartida, a la vez medio y fin para determinar el diseño de la ciudad.

Este diseño debe dar respuesta a las necesidades de base de la ciudadanía (ciudad-círculo); a sus relaciones y espacios de conocimiento (ciudad-red); a los elementos de realización personal y de propiedad intelectual (ciudad-virtual); y a los derechos de sus ciudadanos (ciudad-estado).

Y todo esto porque la riqueza natural no define hoy la posición de una ciudad en el mundo, lo hace su capacidad para generar conocimiento y fidelizar talento.

98 V. Navarro. La situación social en España.

La ciudad es un jugador necesitado de equipo. En la sociedad global cualquier periplo en navegación solitaria esta condenado no ya al fracaso sino a embarcar al territorio en un mundo de ficción.

En esta revisión de los conceptos a los que nos hemos enfrentando quizás debamos pararnos y analizar el PARADIGMA DE LA PROXIMIDAD, como bálsamo higiénico, para las problemáticas de las agendas públicas y es que quizás nos debe conducir a la permeabilización de las instituciones pero no a la volatización del mandato representativo.

La democracia como inmediatez solo valdría si la sociedad fuese una mera unión de decisores, pero no lo es. Como nos dice Innerarity⁹⁹ no tiene sentido devolver a la sociedad la responsabilidad de acometer las grandes transformaciones sociales que deberían esperarse de la POLÍTICA.

Frente a la política externalizada agotada por la demoescrelosis esta el ejercicio responsable de la representación.

Nuestra sociedad necesita de una política con capacidad creativa, más respetuosa con el contrato social, que una política reducida a la demoscopia.

La región responde con mayor eficacia a este objetivo. Conjuga mejor la responsabilidad compartida, entiende mejor la solidaridad territorial. En definitiva confía más en el poder de la norma generada por representantes soberanos que en la voluntad del sujeto unidimensional.

Para terminar esta reflexión me atrevo a ofrecerles estas siete coordenadas para el viaje:

1. **La ciudad es el nodo.** Un nodo sin fronteras. Donde el concepto de flujo agrieta el mapa administrativo clásico normativo y de organización. Y esto requiere creatividad y de los políticos la primera. Es el tiempo de la política.
2. **La ciudad no es un ente imparcial.** No es un árbitro, es un jugador. Tienen alma, como dice A. Yerga. Las ciudades son catalizadoras ejerciendo su liderazgo en la atracción y fidelización de ciudadanos anclados en el vértice de la pirámide de Maslow. Y son responsables de la base de la pirámide, gestionando y aportando soluciones a esas necesidades. La ciudad trata con lo más importante con el ciudadano. La city be y la city need.
3. **La región es garantizadora.** La solidaridad entre territorios solicita soporte normativo e institucional. Donde existe déficit institucional existe menos democracia. No hablamos, claro, de un concepto de institución sino imbuido de permeabilidad, de capacidad de interacción por parte de los ciudadanos.
4. **Controlamos lo que votamos.** Los organismos ajenos al mandato representativo se posicionan en un ámbito donde los ciudadanos no son su cliente. Vivimos tiempos de declive de la esfera pública o desplazamiento del centro de gravedad de la centralidad cívica desde las instituciones y los espacios públicos al dominio privado. Las elites urbanas tienden a retirarse del ámbito público, tanto en términos geográficos como en su compromiso con la ciudad, y los actores de la nueva economía utilizan la infraestructura urbana pero carecen de un proyecto de sociedad y una idea de ciudad.
5. **Urbanismo 2.0.** Incorpora el análisis a todo el proceso. Del mapa al navegador. De lo dictado a la ayuda. Se delibera antes, después, durante, se influye. Territorios creativos, de lo tangible a lo intangible. Germinar valores de naturaleza colectiva. Revitalizar las expresiones de lo público: avenidas, parques, plazas. Conectar los archipiélagos.
6. **Gobernacia de los flujos.** El gobierno urbano gestiona flujos: mercantiles, ciudadanos, de información. La escalabilidad del ciudadano nos da un indicador de la igualdad en la ciudad, la región se enfrenta a los flujos con mayor capacidad. En la era de la información la sincronía y la desincronización hacen que la dinámica urbana camine por la centralización y la descentralización.

99 D. Innerarity. El nuevo Espacio Público

Para todo ello, hay que explicar a dónde vamos.

Hay que conocer el modelo de ciudad que queremos. A través de un debate enriquecedor.

Y de la explicación sometida a este debate surgirá la gramática de valores que hacen posible el avance de las sociedades.

Lo demás, señoras y señores créanme, es otra cosa.

Gobernanza territorial e integración regional en Colombia: la experiencia de Bogotá-Cundinamarca

D. Saúl Pineda

Director de Pensamiento en Estrategias Competitivas Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.

Entendemos el concepto de gobernanza territorial en el mismo sentido de lo acordado por el movimiento América Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) en Diciembre del 2005 en su reunión anual celebrada en Valencia (España):

“Gobernanza democrática territorial es un nuevo arte de gobernar los territorios, cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano”.

En este marco, resulta un interesante desafío intelectual abordar los temas de la integración territorial, desde la perspectiva de un país como Colombia, que hoy se mueve en estos asuntos en medio de una gran paradoja. Se trata, sin duda, de un país con uno de los procesos de descentralización más profundos en América Latina, que parece haber entrado en una “pausa estructural” durante la presente década, en el contexto de políticas ortodoxas de estabilización macroeconómica, de estrategias regionales poco activas desde el gobierno central y del escalonamiento del conflicto interno, hoy convertido en fuerte amenaza para la gobernanza democrática territorial.

1. Sobre el concepto de región¹⁰⁰

Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua: “región es una porción de territorio determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc.” De acuerdo con esta definición, el concepto de región variaría según la disciplina que aborde los diferentes atributos que caracterizan esa “porción de territorio”. De esta manera, se podría definir “región económica” según la tendencia a la espacialización (concentración vs dispersión de las actividades en el territorio definido), “región ambiental” con base en el sistema y los subsistemas ambientales que se caractericen en el territorio, “región político - administrativa”, de acuerdo con los niveles políticos administrativos que existan en el territorio o “región cultural”, a partir del origen de las diversas culturas que se localicen en el territorio o “región demográfica”, según las tendencias de crecimiento y ocupación poblacional del territorio (Sepúlveda, 2001). El problema de

¹⁰⁰ Los planteamientos de esta sección y de la siguiente “Sobre el nuevo regionalismo” hacen parte de un trabajo reciente realizado por el autor (ver Pineda, 2007).

esta definición es que no permitiría determinar cual es la “porción de territorio” que se debe incluir en el concepto de región¹⁰¹.

A esta dificultad intentó responder el concepto de “región administrativa” o de “planificación” como una alternativa para actuar sobre un territorio con límites precisos, que conserva el criterio de “región homogénea”. Pero lo hace en contra de aquellas corrientes de la economía que arguyen la extensión de las áreas de mercado más allá de cualquier límite administrativo (Alfonso, 2007) y de aquellos enfoques del desarrollo que parten del criterio de que “no todo territorio homogéneo constituye una región y no toda región está constituida por territorios homogéneos” (Noriega 2007).

En la década de los noventa, se difundieron nuevas nociones surgidas del empleo de los modelos gravitacionales en auge en los análisis económico-espaciales tales como la “región nodal”, fuertemente asociada al papel de las economías externas y de los rendimientos crecientes a escala de las grandes aglomeraciones y de la consecuente configuración de las “regiones metropolitanas” (Alfonso, 2007). Las regiones metropolitanas se caracterizan por su carácter policéntrico. Además del municipio central, con frecuencia se encuentran otros subcentros metropolitanos que a su vez tienen un ámbito de centralidad con relación a otros municipios. Estos subcentros interactúan entre sí y con el principal centro organizador metropolitano con el que tienen relaciones de dependencia (Pascual, 2006). Se trata, en todo caso, de un concepto diferente al tradicional de “área metropolitana” – resultado de la conurbación de la ciudad central con los municipios vecinos – y generalmente comprende un territorio más amplio en el que queda comprendida está última.

Casi de manera simultánea emergió el concepto de ciudad – región global, desarrollado por diversos autores¹⁰² que tienen en cuenta elementos adicionales asociados con el desarrollo endógeno y con las características propias de una plataforma regional competitiva en un territorio más extendido que el de la “región metropolitana”. Este concepto logra integrar los enfoques físico y económico en torno a los propósitos de competitividad bajo el criterio fundamental de que las regiones ante todo, deben concebirse como “sistemas abiertos en constante proceso de definición” (Keating, 1999). La ciudad-región global actúa como una plataforma vital para la competitividad y para ello requiere de un nuevo marco de gobernabilidad regional capaz de hacer sustentable el desarrollo económico y construir redes de innovación (clúster) en un territorio que se extiende más allá de las áreas metropolitanas tradicionales. Para la competitividad de una ciudad-región global son prioritarios el transporte público y las obras de infraestructura, mientras que la ciudad global es, más bien, una categoría electrónica, que, por tanto, requiere menos de sus estructuras regionales (Sassen, 2001).

La Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca compiló varias definiciones de región, que aportan a la indagación inicial de este documento:

“Para Ullman (1945) las regiones son herramientas de trabajo para lograr análisis espaciales; para Thomas (1961) es un concepto intelectual inventado para facilitar el entendimiento de la distribución física de fenómenos bióticos y sociales; para Isard (1998) la región es simultáneamente un concepto y una realidad concreta. Una región geográfica, igual que el concepto de región en matemáticas, es una construcción mental que permite confinar, generalizar y manejar ciertos grupos de problemas. En la región geográfica se encuentran dos categorías, la física o espacial que tiene una extensión, bordes y un

101 Por ejemplo, en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá aprobado en el año 2000 la región corresponde a Bogotá y un grupo de 19 municipios de la Sabana. En el estudio: “De Bogotá a la Región” elaborado por la Contraloría de Bogotá en el año 2002, se utiliza el término región para designar unas veces a Bogotá y 21 municipios de la Sabana, otras para incluir hasta 24 municipios que comprenden la aglomeración metropolitana” que se extiende desde Fusagasugá hasta Gachancipá y de la Calera hasta Facatativa. En otras ocasiones se refieren a el “área de influencia de Bogotá” conformada por 13 municipios, y en otras los análisis se extienden a todo el territorio de Cundinamarca. En estudios elaborados por la Sociedad Geográfica de Colombia en el año 2000 se refieren a la región como el grupo de 28 municipios que ocupan la cuenca alta del río Bogotá. Ante la imprecisión del territorio que se podría denominar como región, la Mesa optó más bien por definir un “área de estudio” constituida por el territorio de Bogotá Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca y no utilizar el término “región” hasta no tener más claro el propósito de su delimitación y los elementos a partir de los cuales se constituirá...” Noriega (2007).

102 Storper (1997), Scott (1998), Hall (2001)

centro; y la región de los procesos sociales económicos, políticos, de intercambio, de guerra, de urbanización y de globalización. Aunque el concepto de región se comienza a manejar desde el siglo XVIII su importancia se aumenta en los últimos cuarenta años, coincidiendo con el tema de la globalización, la noción de un mundo sin fronteras y el crecimiento de un mercado mundial... (Holston, 1999)¹⁰³.

Una aproximación complementaria al concepto de región en un contexto global, define el término «región» como el nivel subnacional en el cual tienen lugar políticas territoriales de desarrollo orientadas a la competitividad (Von Haldenwang, 2000). Esta definición – que no se concibe como la única posible – pone énfasis en actividades de política económica regional, entendida esta en el término más amplio como la gestión del cambio estructural en el nivel regional, orientado al bien común.

2. Sobre el nuevo regionalismo

El “nuevo regionalismo” surge en el marco de la “geometría variable” de la era infoglobal, en la que las relaciones ya no privilegian solo a los países o a las ciudades tradicionalmente “ganadoras” sino a nuevas ciudades y nuevas regiones que logran incorporarse con éxito en la especialización flexible¹⁰⁴ que trae consigo la desconcentración y descentralización de los procesos productivos que ocurren a escala global. Esa flexibilidad de los procesos productivos ha llevado a una gran movilidad entre países y regiones y ha creado una nueva división del trabajo entre los diversos actores que, con frecuencia, configura un modelo excluyente para naciones, territorios y grupos sociales sin acceso a las fuentes básicas de la productividad y de la competitividad (Pineda, 2002a).

Esta tendencia no significa – como se deriva de algunas interpretaciones extremas – el fin de los estados nacionales, que tienen hoy un renovado papel en la creación de condiciones políticas y macroeconómicas para facilitar una exitosa incursión de sus empresas en los mercados internacionales. Más bien confirma la relevancia que hoy adquieren las regiones como el espacio idóneo para responder eficazmente a las oportunidades y desafíos de la globalización. Al menos, tres razones así lo explican:

1. La emergencia de nuevos y estimulantes desarrollos teóricos provenientes de disciplinas diversas, coinciden en sustentar que la proximidad geográfica o geo-cultural, es un factor importante para crear ventajas competitivas para las firmas y redes de empresas en términos de desarrollo de economías externas (externalidades), de “aglomeración” y de reducción de costos de transacción, entre otros. Deben destacarse, en particular, los trabajos de Paul Krugman, en el marco de la Nueva Geografía Económica, que incorporaron la dimensión espacial como variable relevante de análisis en la teoría económica. Bajo su óptica, en un mundo de competencia imperfecta, las dinámicas competitivas originadas en la presencia de economías externas tienen la probabilidad de realizarse en los niveles local y regional, y no solo en el nacional o el internacional.
2. Existe, además, abundante evidencia que demuestra que los casos regionales exitosos, son aquellos en los que ha sido posible el diseño de políticas y acciones institucionales¹⁰⁵ concertadas entre múltiples actores de la realidad regional. Este es el resultado de un cambio de rol del sector público como jugador principal en la provisión de servicios de infraestructura

103 Citado por Noriega (2007)

104 La especialización flexible, significa que las empresas matrices centran sus esfuerzos en las actividades que les son propias, para atender las exigencias de la demanda y monitorear de manera permanente las condiciones de la competencia. De esta manera, la organización de la producción conserva la coordinación central del proceso de toma de decisiones, pero en un marco de descentralización y desconcentración de las diferentes actividades del proceso productivo hacia otros países y, en particular, hacia otras regiones. Esta tendencia que ocurre en el plano internacional, también puede ocurrir en el plano nacional y territorial.

105 Entre estos casos paradigmáticos pueden ser mencionados los ya bien conocidos Distritos Industriales de la Tercera Italia, Baden-Württemberg y Bavaria en Alemania, el País Vasco y Cataluña en España, dentro del contexto europeo; el Silicon Valley en California y la Ruta 128 (Boston) en los EEUU, entre los casos más renombrados.

básica, característico de la etapa fordista del desarrollo, hacia la construcción de alianzas con el sector privado alrededor de temas esenciales para la competitividad regional en la nueva era inflobal, como el capital humano y la innovación.

3. Un papel crucial juega también, en el contexto de las dinámicas de especialización flexible, la transición del modelo tradicional de posguerra, sustentado en un núcleo central urbano rodeado por satélites suburbanos, hacia ciudades – región que se han transformado en aglomeraciones multinodales y metrópolis multicéntricas a las que Edward Soja (1992, 2000) llama “exopolis”. Se trata, en la práctica, de la tendencia creciente a la conformación de “economías red” (Boix Domenech y Trullen Thomas, 2003)¹⁰⁶ en las que se hace evidente la transición de una jerarquía vertical (estructura monocéntrica) a una horizontal (estructura policéntrica), denominada red de ciudades. De esta manera, al interior de un territorio concebido como sistema de ciudades, las áreas metropolitanas se erigen en los cerebros de las economías regionales, en las plataformas más importantes para la prestación de servicios modernos y en los centros del manejo y procesamiento de la información y el conocimiento. Al mismo tiempo, son el contacto con otras ciudades y con el resto del mundo. Pero este rol estratégico no resulta incompatible con la posibilidad de desarrollar nodos dinámicos subregionales que establecen relaciones activas entre ellos y, al mismo tiempo, se benefician de su conectividad con la ciudad central¹⁰⁷.

En conclusión, las regiones se han convertido en los espacios de la gobernabilidad política y económica y adquieren mayor vigencia cuando las decisiones involucran un número creciente de actores locales alrededor de políticas y estrategias que van más allá de la esfera pública local, para compartir las acciones con el sector privado, con la sociedad civil, y con diferentes niveles territoriales (Rhodes, 1996).

Las experiencias internacionales evaluadas por la Mesa de Planificación Regional de Bogota Cundinamarca¹⁰⁸ revelan que las regiones más prósperas, son aquellas que atienden las características propias del “nuevo regionalismo”. Es decir, se han inscrito en procesos que presentan avances y retrocesos, que toman tiempo y exigen ajustes periódicos para fortalecer las dinámicas de integración, pero que han adquirido el carácter de decisiones colectivas, donde las ciudades centrales han entendido que su sostenibilidad de largo plazo solo se logra en un marco de cooperación regional, a través de la consolidación de redes con diversas municipalidades

Al mismo tiempo, se trata de territorios que cumplen con tres criterios fundamentales, en los cuales se refleja con precisión el concepto de una “región en construcción”: a) la población y sus gobiernos comparten una visión y objetivos de desarrollo a largo plazo; b) manejan temas, enfrentan problemas y ejecutan obras coordinadas de beneficio común que trascienden sus límites administrativos locales; y c) cuentan con los recursos y las herramientas jurídicas e institucionales adecuadas para construir acuerdos formales o informales, que garanticen que la visión y los objetivos acordados se lleven a cabo (Noriega, 2007).

106 Según estos autores, las economías de red, en redes de ciudades, tienen su origen en los efectos externos que generan los agentes de una ciudad sobre los agentes de otra ciudad a través de un canal estable que propicia y facilita la interacción entre las ciudades de la red.

107 Los estudios de la Mesa Regional de Planificación Bogotá – Cundinamarca (MPRBC) señalan que es erróneo atribuir a la concentración de Bogotá la falta de dinamismo en el resto del departamento. Más bien, precisan, la expansión de Bogotá produce más dinamismo económico en municipios vecinos y esto representa una oportunidad de compartir el desarrollo con más habitantes y más asentamientos. Véase: MPRBC. De las ciudades a las regiones. Desarrollo regional integrado en Bogotá – Cundinamarca. Volumen 1. Soporte técnico. Primera edición, agosto de 2005, pag. 135.

108 Las consultadas fueron: las regiones norteamericanas, las regiones metropolitanas europeas; el sistema integrado de administración local del Japón; la región del Gran ABC paulista; los procesos de desarrollo regional adelantados en México y Chile, entre otros.

3. Colombia: Marco de políticas para el desarrollo territorial

Desde mediados de los años 60, las políticas para el desarrollo regional en Colombia siguieron una senda muy similar a la observada en el conjunto de los países de América Latina¹⁰⁹. En efecto, en un contexto de auge de las estrategias de intervención estatal y de las políticas de corrección de los desequilibrios regionales, el Plan de Desarrollo de la Administración Lleras Restrepo (1966 – 1970) incorporó de manera explícita el tema del desarrollo regional en la agenda de la planeación nacional. Este gobierno formuló un modelo de regionalización que, por un lado, buscaba evitar las corrientes migratorias campo-ciudad, a través de la propuesta de una reforma agraria y, por otro lado, tenía el propósito de reducir el impacto de estas migraciones hacia las grandes ciudades, mediante un programa de desarrollo de las ciudades intermedias, a partir del impulso a la infraestructura básica y los equipamientos productivos.

De este período debe destacarse la reforma constitucional del año 1968, que faculta a los departamentos para promulgar planes y programas de desarrollo económico regional, al tiempo que desconcentra, bajo responsabilidad de los gobernadores, la dirección y coordinación de funciones administrativas y de prestación de servicios que antes se encontraban en cabeza de los ministros. Para facilitar el desarrollo de estas competencias la reforma constitucional mencionada aprobó la transferencia de recursos del gobierno nacional a los departamentos a través de la figura del “situado fiscal”. El Acto legislativo número 1 de 1968 creó, además, la figura de las Áreas Metropolitanas¹¹⁰, con un régimen jurídico diferente al de los municipios. Así mismo, previó la cooperación entre estos últimos a través de la modalidad de la asociación de municipios.

Los cuatro años siguientes, correspondientes al gobierno de Pastrana Borrero (1970 – 1974) se caracterizaron por el marcado acento en una visión positiva del fenómeno de la migración campo ciudad y, en consecuencia, por la adopción de estrategias de desarrollo urbano fundamentadas en la financiación de largo plazo de la vivienda urbana, como eje articulador del plan de desarrollo denominado “Las Cuatro Estrategias”.

El plan “Para cerrar la Brecha”, liderado por el presidente López Michelsen (1974 – 1988), retoma en gran medida las estrategias impulsadas por el gobierno de Lleras Restrepo, en el contexto de una política de desarrollo regional y urbano que apuesta por la desconcentración industrial, la descentralización administrativa y un nuevo impulso a las ciudades intermedias.

Correspondió al gobierno del presidente Turbay Ayala (1978 – 1982), en el marco del “Plan de Integración Nacional”, el mérito de haber planteado, por primera vez en Colombia, una formulación integrada de las políticas propiamente regionales con los objetivos nacionales de desarrollo, en dimensiones estratégicas como el desarrollo de las regiones periféricas, la integración física, la superación de los desequilibrios regionales y el ordenamiento territorial (Moncayo, 2004).

A partir de 1983, la administración de los asuntos territoriales en Colombia ha tenido transformaciones institucionales, adelantadas en el marco del proceso de descentralización administrativa y fiscal que, en la práctica, reemplazó las políticas activas de desarrollo territorial (Cuervo, 1999). Este proceso, iniciado en el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982 – 1986), le dio a los municipios el carácter de agente principal del desarrollo, al tiempo que debilitó el papel de los departamentos, que quedaron relegados a una función coordinadora y de apoyo de la planeación local, pero sin recursos ni competencias de envergadura para incidir de fondo en las estrategias de desarrollo territorial.

En cualquier caso, la descentralización en Colombia abrió espacio a la actuación local, mediante el fortalecimiento de los fiscos territoriales (Ley 14 de 1983, Ley 50 de 1984, Ley 55 de 1985 y Ley 12

109 La descripción de las tendencias seguidas por las políticas territoriales en Colombia, en los siguientes párrafos, recoge elementos de una publicación realizada por Moncayo (2004).

110 El Decreto – Ley 3104 de 1979, de la administración Turbay, hizo posible, diez años más tarde, la organización y fortalecimiento de las áreas metropolitanas, autorizando su creación alrededor de los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira. Los esfuerzos para la creación de un área metropolitana en la sabana de Bogotá no han prosperado hasta el presente.

de 1986) y la cesión de competencias en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico; promovió la elección directa de administraciones municipales (Acto Legislativo número 1 de 1986) y departamentales (Constitución de 1991); y estimuló el proceso de implantación de la planeación territorial a partir de la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989). Posteriormente, con la introducción de instrumentos específicos de ordenamiento (Ley 388 de 1997), se estableció un marco de criterios y obligaciones para expedir el Plan de Ordenamiento Territorial de los municipios¹¹¹.

No obstante, en los últimos veinte años ha persistido la ausencia de un marco adecuado de políticas y normas nacionales para impulsar las alianzas entre entidades territoriales, lo cual ha dificultado los avances institucionales y fiscales en esta materia en todas las regiones del país, tal vez con excepción de la región de Bogotá – Cundinamarca, que en este sentido obtuvo un tratamiento especial en la Constitución de 1991, aunque sin desarrollo legislativo hasta el presente¹¹². Entre tanto, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), contemplada en la misma Constitución para definir las competencias de los entes territoriales y sus características, ha tenido múltiples debates y propuestas en el Congreso de la República, pero aún no ha sido aprobada. En las políticas del gobierno nacional continúa primando una política sectorial, con ausencia de enfoques de desarrollo territorial. Esta forma de intervención se expresa en la frecuente duplicación de esfuerzos institucionales por parte de las diversas agencias del gobierno central y en la dificultad para la coordinación horizontal y vertical de las políticas entre la nación y los niveles territoriales.

En Colombia existe una gran coincidencia en el sentido de que la Constitución de 1991 representó una gran oportunidad para profundizar la descentralización política, fiscal y administrativa. De hecho, este acuerdo político contempló que las transferencias a las entidades territoriales llegarían a representar el 50% de los ingresos corrientes de la nación, como en efecto empezó a ocurrir de manera gradual a lo largo de la década de los años 90. Sin embargo, a comienzos de la presente década confluyeron, en una misma coyuntura, una fuerte recesión de la economía, un alto déficit fiscal del gobierno central y un crecimiento desbordado de la deuda, que también implicaba a las entidades territoriales. Fue en medio de este panorama que se impulsó una primera reforma a las transferencias fiscales (Acto Legislativo 01 de 2001) que pasaron a representar el 35% de los ingresos corrientes de la nación y, más recientemente, una segunda reforma (Acto Legislativo 04 de 2007) que las coloca en el 30.4% (Restrepo, 2007). De esta manera, la descentralización en Colombia habría ingresado en una fase de “pausa estructural”, con efectos aún por determinar en las estrategias de desarrollo local y regional¹¹³.

Una nueva etapa de políticas territoriales, que contemple el relanzamiento del proceso de descentralización en Colombia, exige la adopción de un contrato social entre la nación y las regiones para la

111 Una evaluación realizada por el Departamento Nacional de Planeación -DNP (2002) sobre el proceso de descentralización en Colombia demuestra avances notables de la gestión política, fiscal y administrativa de los municipios en la mitigación de la pobreza por la vía de dotación de servicios básicos y sociales-especialmente a través del aumento en las coberturas de agua potable, saneamiento básico, salud y educación -. No obstante, estas mismas evaluaciones sugieren –como lo hacen otros balances para el conjunto de América Latina - la necesidad de dar comienzo a una nueva fase de la descentralización, que pueda incidir de una manera más directa en la pobreza por ingresos, mediante el desarrollo de alianzas creativas entre el gobierno nacional y las regiones con el fin de dotar a estas de los instrumentos o del marco institucional necesario para promover el desarrollo económico local.

112 El artículo 325 de la Constitución Nacional así lo establece: “Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la Ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental”.

113 Debo advertir que el debate sobre la reforma al sistema de transferencias fiscales a las entidades territoriales en Colombia – hoy mejor conocido como Sistema General de Participaciones – está lejos de un consenso. De acuerdo con un grupo destacado de observadores, la capacidad técnica y la transparencia en el manejo de los recursos varía mucho de las grandes ciudades a los municipios más pequeños. En consecuencia, consideran que la actual tendencia a la “recentralización” de algunos recursos, especialmente en materia de salud, educación y agua potable, parece una buena opción en presencia de altos grados de corrupción local. Véase: Villareal, Rafael y Claudia Carolina Córdoba (2007). Los cinco puntos en conflicto en la reforma a las transferencias. Síntesis del Simposio celebrado en la Universidad Externado de Colombia: “Análisis económico y jurídico de la reforma a las transferencias 2007”.

concertación de un marco institucional adecuado y el diseño de instrumentos de actuación conjunta y delegada para la promoción del desarrollo regional y local, que puede y debe fortalecerse a partir del enfoque de la gobernanza territorial.

En esta dirección un estudio de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) ofrece interesantes orientaciones:

“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” (Cuervo, 2003).

La inexistencia de un pacto alrededor del desarrollo local y regional entre la nación y sus territorios, es lo que explica, en gran medida, el “activismo regional” en la conducción de sus propias estrategias de desarrollo, que se presentó en diferentes departamentos y ciudades del país durante la década de los años noventa y en lo que va corrido de la presente. Esto ha sido posible a partir de la confluencia de voluntades regionales, con una alta dosis de cooperación público – privada y, más recientemente, de una más activa cooperación entre las agencias públicas, como se ilustrará en el caso de la región Bogotá – Cundinamarca.

4. El conflicto interno y las dinámicas territoriales

En el abordaje de la “cuestión territorial” en Colombia, no es posible omitir el papel de los “actores ilegales” – grupos guerrilleros y paramilitares – en las relaciones de poder que se establecen al interior de las regiones, mucho más en un contexto en el que resulta visible la captura del Estado y de las instituciones locales por parte de estos actores en diversas zonas del país.

Este proceso es el resultado de un conflicto interno que se ha desatado a lo largo de los últimos sesenta años, que tuvo sus orígenes en los problemas de la tenencia de la tierra en el campo y que se recrudeció con los altos niveles de pobreza, marginamiento e inequidad que han caracterizado a la sociedad colombiana en las últimas décadas, tanto en las áreas urbanas como rurales del país. Todo lo anterior en el contexto de una “sociedad cerrada” – afirmación legendaria del sacrificado líder Luis Carlos Galán – que se expresó en la alternancia impuesta por los partidos históricos en el llamado “Frente Nacional” (1958 – 1974) y que se hizo visible en la exclusión de otras opciones democráticas, durante un largo período de tiempo, dentro del escenario político nacional. La aparición del narcotráfico en la década de los años setenta provocó un proceso aún más perverso de recomposición de la propiedad que además de empeorar las condiciones de la población rural, ha promovido el desarrollo de cultivos ilícitos y la consolidación de grupos de autodefensa para proteger los intereses territoriales del narcotráfico¹¹⁴.

El Gobierno del Presidente Betancur (1982 – 1986) se refirió a estas como “causas objetivas” de la violencia al delinear las estrategias de su política de paz con los grupos guerrilleros y, años más tarde, el gobierno de Andrés Pastrana (1998 – 2002) estuvo dispuesto a reconocer ante la Comunidad Internacional el carácter político de la confrontación armada, con lo que aceptaba en toda su dimensión la incidencia real de los factores objetivos del conflicto, a pesar de la deslegitimación total de los grupos armados frente a la población (Fernández de Soto, 2004).

El escenario del conflicto interno en los años noventa, que en décadas anteriores enfrentaba fundamentalmente a militares y guerrillas, se hizo aún más complejo con la consolidación de los grupos

114 Presidencia de la República - Departamento Nacional de Planeación. (Enero 14 de 2000). Documento interno de trabajo.

paramilitares de autodefensa como combatientes irregulares de la subversión armada y con las diversas formas de relación de estos “actores ilegales” con el narcotráfico¹¹⁵, lo cual convirtió a este último en el principal combustible de la confrontación y de su escalonamiento progresivo. A finales de los años noventa y comienzos de la presente década era evidente que el conflicto interno abarcaba la casi totalidad de los departamentos (30 de 32) y el 75% de los municipios, con avances notables hacia los territorios de mayor peso político – económico y en disputa de los corredores estratégicos de la geografía colombiana (Moncayo, 2004). Son bien conocidos los efectos del conflicto y de las disputas territoriales entre guerrilla y paramilitares en el desplazamiento de población civil desde las zonas rurales y las cabeceras municipales, con la generación de recurrentes crisis humanitarias, que se han extendido hasta el presente¹¹⁶.

Después de la fallida negociación del conflicto durante el Gobierno del Presidente Pastrana, que apostó por las aproximaciones de paz a partir del despeje de un territorio de 42.000 kilómetros cuadrados, la guerrilla de las FARC terminó aislada en un accionar con claro acento terrorista, enfrentada a un ejército con mayor apoyo político y económico, pero al mismo tiempo a un grupo creciente de autodefensas dispuestas a ocupar territorios a sangre y fuego ó a llenar los espacios territoriales que las guerrillas dejaban vacíos por la acción de las fuerzas legítimas.

La denominada “política de seguridad democrática” del Presidente Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2010), al tiempo que ha hecho posible un proceso de negociación con los grupos de autodefensas, con visibles resultados en el número de desmovilizados¹¹⁷, ha logrado por primera vez, desde la intensificación del conflicto, un repliegue de los grupos guerrilleros hacia las zonas selváticas del país. Este proceso ha estado precedido de mejoras sustanciales en las fuentes de información sobre el accionar de la guerrilla, con golpes neurálgicos a la cúpula del secretariado de las FARC y ha contado, además, con un movimiento de resistencia civil a todas las formas de violencia.

Aún así, la persistencia de los “actores ilegales” en un grupo importante de regiones del país sigue representando una fuerte restricción a las políticas de integración y desarrollo territorial en Colombia. En estas circunstancias, es evidente que una posible alianza de la nación y de sus territorios, en torno a estrategias de desarrollo territorial sostenible, debe tener un fuerte sustento en la presencia de las instituciones públicas con políticas específicas de mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y en la acción coercitiva de la fuerza pública, así como de las autoridades judiciales, frente a quienes insisten en la cooptación de las poblaciones y de sus autoridades a través de la violencia.

En Colombia, 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 nación y sus regiones. Desde esta perspectiva, cualquier estrategia de integración regional en nuestro país tiene el imperativo ético de contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y, por lo tanto, a la creación de condiciones propicias a una paz y una convivencia duraderas.

115 Desde el comienzo de los grupos paramilitares de autodefensa, fue evidente que su fuente fundamental de financiación provenía de los negocios del narcotráfico. De otro lado, aunque las guerrillas no pueden caracterizarse en sentido estricto como carteles de la droga, en la medida en que fueron avanzando en su estrategia de dominio territorial en diversas zonas del país, han hecho la transición de un sistema tributario que les permite participar del excedente económico en las regiones cultivadoras, hacia las alianzas con narcotraficantes y la implicación directa en la producción y comercialización del alcaloide.

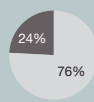
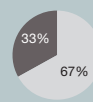

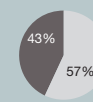
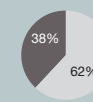
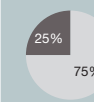
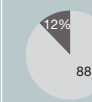
116 Según un informe reciente de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), que cuenta con el patrocinio de la Iglesia Católica colombiana, entre agosto de 1997 y julio de 2002 se desplazaron 1.483.846 personas y en el período comprendido entre agosto de 2002 y julio de 2007, se desplazaron 1.369.599, para un total de 2.853.445 personas desplazadas en los últimos diez años.

117 Entre los años 2003 y 2006 el Gobierno del presidente Álvaro Uribe y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) desarrollaron un proceso de negociaciones que hizo posible el desarme gradual de los paramilitares. De acuerdo con las cifras oficiales, el número total de paramilitares desmovilizados se encuentra alrededor de los 31.000 combatientes. Sin embargo, existe evidencia de que algunos grupos no se han desmovilizado en su totalidad y mantienen su poder e influencia en importantes regiones del país.

5. Integración regional: la experiencia de Bogotá – Cundinamarca

Un hecho particular que amenaza la productividad de Bogotá es el tamaño y la densidad poblacional a la que esta ciudad ha llegado, que en términos relativos con otras ciudades-región del mundo le configuran una distribución atípica de la población entre el centro urbano principal y su entorno. Así por ejemplo, mientras que la conurbación de la Sabana concentra el 88% de la población total de la región Bogotá - Cundinamarca, Buenos Aires solo representa el 25% de su región, Sao Paulo el 38%, París el 33% y Nueva York el 40% (MPRBC, 2005).

Comparativo internacional de población

| | Tokio | París | Nueva York | Londres | Sao Paulo | Buenos Aires | Bogotá Sabana |
|------------------------------------|--|--|--|--|--|---|--|
| Conglomerados Urbanos (Habitantes) |  Año 2000 |  Año 2000 |  Año 2000 |  Año 2000 |  Año 2000 |  Año 2000 |  Año 2000 |
| Centro Urbano Principal | 8'160.000 | 3'000.000 | 7'894.862 | 3'010.000 | 5'749.513 | 3'000.000 | 6'500.000 |
| Entorno | 25'840.000 | 6'000.000 | 11'853.102 | 3'990.000 | 9'450.487 | 9'147.761 | 900.000 |
| Total Habitantes | 34'000.000 | 9'000.000 | 19'747.964 | 7'000.000 | 15'200.000 | 12'147.761 | 7'400.000 |
| Área Kms ² | 15.000 | - | 33.000 | 6.500 | 8.051 | 3.680 | 3.847* |

* Bogotá-Cundinamarca 24.210 Km²

Fuente: MPRBC-DESA / UNCRD, De las Ciudades a las Regiones, Vol 1, 2005

En el caso específico de Bogotá, hacia el futuro las proyecciones de población, de no hacerse nada, intensificarían esta situación. Las estimaciones para el año 2020, indican que la población de Bogotá y Cundinamarca se incrementará en 4 millones de personas (46% más del nivel de 2002), de los cuales en Bogotá y la Sabana se localizarían 3,8 millones y sólo 0,2 millones en el resto del departamento.

La ciudad ha llegado a los límites de ocupación física de su territorio y su crecimiento se ha desbordado espontáneamente hacia los municipios circunvecinos generando demandas y problemas que sobrepasan la capacidad de manejo de las administraciones. De otra parte, en el territorio de Cundinamarca se mantienen tendencias de subutilización del territorio, despoblamiento de zonas y urbanización de las zonas aledañas a Bogotá con características de baja calidad, ausencia de equipamientos colectivos y con alta diferencia de densidad frente a Bogotá. Igualmente se reconoce que las tendencias de metropolización de los territorios más productivos y competitivos en el mundo tienen como característica la formación de redes urbanas con diferencias menores en su densidad poblacional a medida que se alejan del centro urbano, una mayor descentralización del empleo y una excelente conectividad.

Para los responsables de la política pública del Distrito Capital, también era evidente la necesidad de reducir la presión del gasto público sobre Bogotá -derivada de la concentración progresiva de la población en su perímetro urbano -Tal reducción se daría a través de acciones conjuntas con otras entidades territoriales, para mejorar las condiciones de vida en las ciudades y regiones donde se genera la mayor presión migratoria hacia Bogotá. Existía, además, un interés específico de impulsar la coordinación de las políticas fiscales con los territorios integrados en la región Bogotá-Cundinamarca, con el fin de repartir mejor las cargas fiscales en un escenario de distribución desconcentrada de la población y de las actividades económicas¹¹⁸.

118 Entrevista con Carmenza Saldías, exdirectora del Departamento Administrativo de Planeación de Bogotá.

5.1. Antecedentes

La experiencia histórica moderna para atender problemas de integración de Bogotá con territorios ubicados fuera de su perímetro tiene un hito importante en el año 1954, cuando el Gobierno nacional adoptó la decisión administrativa de definir a Bogotá como Distrito Especial y decretó la anexión de los municipios conurbados de Engativá, Bosa, Fontibón, Suba, Usme y Usaquén (Decreto Legislativo 3640 del 17 de diciembre de 1954). De esta decisión se derivó un ambiente de tensión y dificultad histórica para el trabajo conjunto de Bogotá con sus municipios vecinos y, por extensión, con el departamento de Cundinamarca.

Dos décadas más tarde, el estudio “Fase II” (BIRF-PNUD-DAPD, 1974) parte de la evaluación de tres escenarios de desarrollo regional¹¹⁹. El área de estudio comprende 17 municipios de la Sabana. Las propuestas incluyen, en materia urbana, el desarrollo de las propuestas del profesor Lauchlin Currie de ciudades dentro de las ciudades, la creación de una autoridad metropolitana, así como la creación de Corporaciones de Desarrollo para identificar proyectos regionales y “evitar la expansión y dispersión actual en la Sabana” (Currie, citado en Noriega, 2001).

Debe destacarse, también, el estudio realizado entre los años 1977-1981, por una misión de estudios del Banco Mundial, señalado como uno de los análisis pioneros en ciudades de países en desarrollo. Los cinco grandes sectores urbanos analizados fueron la vivienda, el transporte, la localización del empleo, el mercado laboral y las finanzas públicas. Frente al previsible crecimiento de la ciudad, el estudio reconoce que la fórmula de la anexión de municipios puede resultar más difícil, pero anticipa que la fragmentación de las jurisdicciones puede convertirse en un problema por la tasas de impuestos diferentes, la provisión de servicios, así como las reglamentaciones de construcción y de zonas de actividad (Mohan, 1994).

Los estudios y procesos iniciados en la década de los noventa, también hicieron su aporte al proceso de integración regional.

Los estudios de la Misión Bogotá Siglo XXI (1990-1992) concentraron su preocupación en los temas estratégicos del futuro de Bogotá. En el marco de este proyecto, el documento publicado en 1994, “Estudio prospectivo de las relaciones de Santafé de Bogotá con Cundinamarca”, pone de presente las características de factores de articulación en seis dimensiones temáticas (población, economía, servicios públicos, salud, educación y medio ambiente), y aborda explícitamente la exploración de fórmulas de la administración pública para enfrentar los retos encontrados en esa articulación.

La alcaldía de Jaime Castro convocó, en 1993, a un ejercicio de planeación estratégica para la ciudad, al cual fueron invitados representantes de los sectores empresarial, académico, cívico y político. El esquema de trabajo definió tres instancias: Consejo Rector, Consejo Consultivo y Equipo Técnico. El diagnóstico, la visión y líneas estratégicas así como los proyectos estratégicos aprobados por consenso se consignaron en el “Plan Estratégico Bogotá 2000”. Entre sus objetivos conviene resaltar el de “consolidar a Bogotá como eje del desarrollo equilibrado de la región metropolitana a partir de un marco de cooperación con los municipios vecinos”.

Un importante antecedente en torno a posibles arreglos institucionales para regular la movilidad y desarrollar la infraestructura asociada al transporte es el Plan Maestro de Transporte, realizado entre 1996 y 1997 por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, JICA, que incluyó en sus análisis a 17 municipios de la Sabana. En su propuesta central, el documento señaló la necesidad de crear una autoridad única para manejar el transporte en la región Bogotá-Sabana.

El estudio de competitividad para Bogotá, realizado por la firma Monitor (1997), con el apoyo de la administración de Antanas Mockus, de empresas de la ciudad y de la Cámara de Comercio de Bogotá, le permitió a la ciudad contar con una hoja de ruta para convertirla en una plataforma competitiva en Latinoamérica e identificar alternativas para su inserción internacional. Este estudio aportó la primera

119 “Fase II” es la continuación de “Alternativas para el Desarrollo de Bogotá” de 1969.

comparación de Bogotá con otras ciudades del mundo, analizó los modelos mentales de sus líderes y formuló un plan de acción con la meta de duplicar el ingreso per cápita en los siguientes diez años, en el marco de una visión para el desarrollo económico que debía ser construida entre las organizaciones públicas, privadas y comunitarias.

En la última década, se ha fortalecido el propósito de redefinir una estrategia de desarrollo regional, como resultado de procesos de planeación convergentes entre el Distrito y los 116 municipios del departamento, y esto constituye los antecedentes más inmediatos de una gestión de la integración regional de Bogotá-Cundinamarca. En las últimas dos administraciones del Distrito, en particular, se abordó el tema de la integración regional con una perspectiva mucho más amplia que la de las relaciones de Bogotá con la Sabana, con un enfoque que hizo posible la convergencia entre las nociones de productividad y ordenamiento del territorio, en un “área de estudio” que contempla la región Bogotá- Cundinamarca e incluso la Región Central del país. Todos los acuerdos y las actividades que se llevaron a cabo a partir de 2001 se inscribieron en esta nueva óptica de ocupación del territorio.

5.2. Los acuerdos institucionales al interior de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC)

En el desarrollo de los arreglos institucionales de la MPRBC se pueden identificar cuatro momentos (MPRBC -DESA/UNCRD, 2005: Vol. 1). El primero duró aproximadamente un mes, y en él se pusieron de acuerdo el alcalde de Bogotá, el gobernador del departamento de Cundinamarca y el director de la CAR con respecto a la importancia del trabajo conjunto. El resultado fue la firma de un Acuerdo de Voluntades para constituir una mesa de trabajo. En el segundo momento, que se denominó “Fase 0” y duró nueve meses, se definió el funcionamiento de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y se establecieron las bases operativas y económicas para iniciar el proyecto “Construcción de Capacidad Técnica e Institucional para el Planeamiento y Gestión del Desarrollo Integrado de la Región”. El tercer momento fue el desarrollo de este proyecto en sus diferentes fases durante un período de veintiséis meses. El cuarto momento ha sido el diseño del proceso para consolidar su institucionalidad, así como la proyección y continuación de la MPRBC y el proyecto en las nuevas administraciones.

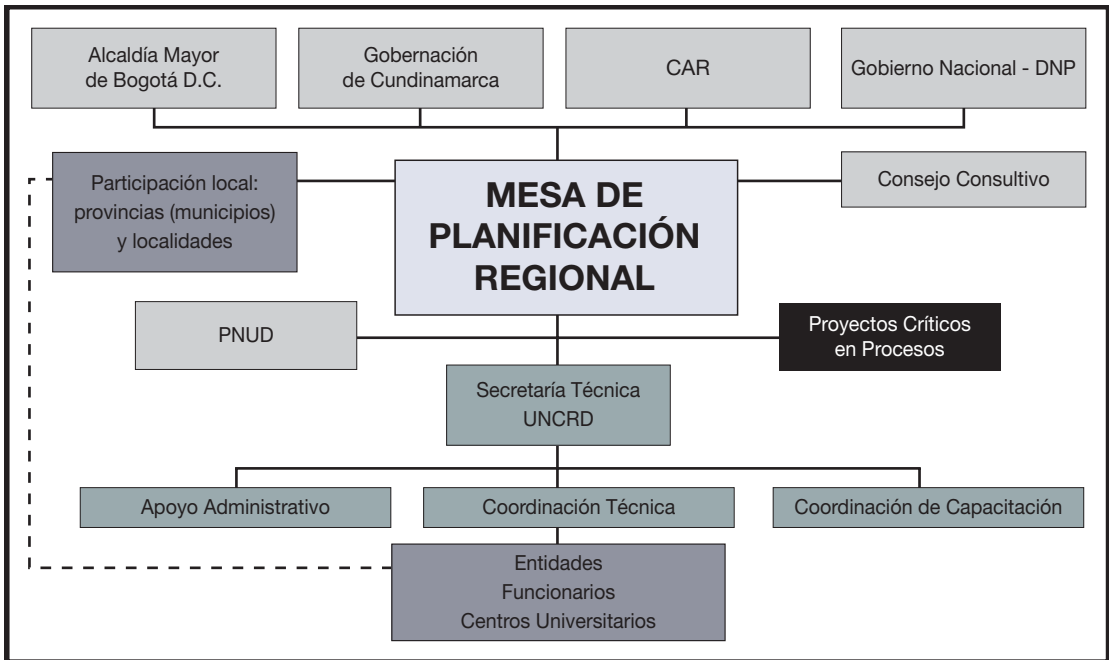
a) Primer momento: Acuerdo de Voluntades

Un mes después de posesionados, el alcalde de Bogotá, el gobernador de Cundinamarca y el director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR - se pusieron de acuerdo, en un documento que se firmó el 8 de febrero de 2001, con el propósito de “fortalecer los lazos de cooperación entre Bogotá y Cundinamarca para promover el desarrollo económico y social de sus territorios y hacer más productiva y competitiva la región”. En este acuerdo se definió la instalación de la MPRBC y se planteó un período de tres años para las tareas iniciales, que coincidía con el período de los tres líderes que firmaron el documento. Se enfatizó en el ordenamiento territorial, la planificación regional, en la ejecución de proyectos y en el marco institucional para gestionar acuerdos.

b) Segundo momento: inicio de operación de la MPRBC

Para el inicio de actividades de la MPRBC, que contó con el acompañamiento técnico del Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD), se invitó a participar al Gobierno Nacional, como apoyo del proceso. El presidente de la República delegó al director de Planeación Nacional como su representante y éste designó al director de la Unidad de Desarrollo Territorial para asistir a las reuniones y apoyar las actividades técnicas.

Estructura organizativa de la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca



Durante los nueve meses que tomó este momento se desarrollaron, entre otras, las siguientes actividades: a) incluir temas de cooperación interinstitucional y desarrollo regional, con proyectos y presupuesto, en los planes de desarrollo e inversión 2001- 2004 de Bogotá, Cundinamarca y la CAR; b) definir las reglas básicas de operación de la MPRBC y delimitar un plan de trabajo para tres años, el cual incluyó la asignación y administración de los recursos; c) elaborar, con el apoyo del UNCRD, el proyecto “Construcción de Capacidad Técnica e Institucional para el Planeamiento y la Gestión del Desarrollo Integrado de la Región”, y d) precisar objetivos del proyecto, determinar necesidades de capacitación en las instituciones y comenzar el trabajo conjunto.

Estas primeras actividades permitieron acordar como uno de los propósitos centrales del proceso “articular el manejo del territorio y objetivos de desarrollo económico y social a partir, inicialmente, de la coordinación entre instituciones públicas para posteriormente ir involucrando sectores productivos privados y organizaciones comunitarias”.

c) Tercer momento: desarrollo de las fases del proyecto

El tercer momento de los arreglos institucionales, que duró veintiséis meses, se desarrolló en tres fases, en el marco de los criterios que han guiado las tareas de la MPRBC: investigación, capacitación y logro de los resultados establecidos en el Documento de Proyecto.

En la primera fase, denominada “Fortalecimiento institucional y formulación del plan de acción interinstitucional”, se desarrolló un intenso programa de capacitación, dirigido por el UNCRD, para dotar a las instituciones, a través de sus funcionarios, de herramientas para resolver problemas técnicos, identificar metodologías de coordinación y construir acuerdos en torno a los temas estratégicos y a los proyectos alrededor de los cuales debían confluír las entidades participantes. El resultado inicial fue una base de datos sistematizada de 183 proyectos y una caracterización preliminar del área de estudio.

Desde esta primera fase se formularon tres posibles escenarios de desarrollo y ocupación del territorio¹²⁰, como base para la orientación de los talleres y discusiones. A partir de las relaciones detectadas

120 Escenario de desarrollo concentrado en Bogotá y sus alrededores; escenario de desarrollo lineal sobre el eje Tunja-Girardot y

entre los proyectos regionales, se organizaron once planes, y a cada uno se le asignó una entidad líder para explorar posibilidades de articulación institucional.

En la segunda fase, conocida como “Construcción de una visión compartida de largo plazo”, se definió una agenda común, a partir de un ejercicio de prospectiva de amplia participación. Se precisaron seis variables funcionales para construir esta agenda: equilibrio en la distribución de la población y de las actividades económicas; productividad y competitividad; sostenibilidad ambiental, infraestructura física y de servicios; desarrollo institucional; y cohesión social. Se hizo una evaluación de escenarios, se seleccionó el más deseable y de allí se derivaron las directrices para el Plan Estratégico Regional futuro, que se concibió como una herramienta flexible para articular módulos o componentes específicos de actuación alrededor de los cuales pudieran movilizarse los recursos institucionales y financieros de las entidades con interés en garantizar su ejecución. En el escenario seleccionado como el más deseable (el de desconcentración y creación de una red de ciudades), se plasman las directrices con respecto a las variables clave identificadas y su expresión en el territorio.

d) Cuarto momento: marco institucional y continuidad del proceso

El cuarto momento se inicia con la exploración de alternativas para definir la institucionalidad más apropiada, con el fin de desarrollar los objetivos planteados por la MPRBC y el Proyecto. El Acto Legislativo No. 1 de 2003, iniciativa de un grupo de congresistas de la región Bogotá-Cundinamarca, dispuso en su artículo 17 adicionar el artículo 306 de la Constitución, con el fin de habilitar la creación de una Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE), de la cual podrían hacer parte Bogotá y los departamentos contiguos. Esta reforma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en marzo de 2004 por procedimientos de trámite. No obstante, el proceso evidenció la importancia y el interés que múltiples actores distritales, municipales, departamentales y nacionales dieron a la necesidad de contar con una institucionalidad de carácter regional.

En 2004, la nueva dirección de la CAR manifestó su voluntad de retirarse del convenio que la hacía partícipe de la MPRBC, con el argumento de que para entonces se habían alcanzado los objetivos técnicos de su interés inicialmente propuestos por el proyecto, y que en la fase siguiente del mismo, orientada a la consolidación institucional de la región, el protagonismo correspondía a las entidades territoriales. Este evento es una manifestación de las dificultades corrientes en todos los procesos de formación de gobernabilidad cuando se reformula la asignación de responsabilidades (Barron, 2006).

Entre tanto, durante este mismo año, otros gobiernos departamentales y ciudades capitales vecinas manifestaron su interés por formar parte del “área de estudio”. Esta solicitud, acogida por el nuevo alcalde de Bogotá, Luis Eduardo Garzón, y por el gobernador entrante de Cundinamarca, Pablo Ardila, dio lugar, el día 6 de julio de 2004, a un Acuerdo de Voluntades para trabajar conjuntamente en el marco de la Región Central de Colombia, en la cual integran esfuerzos los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, con sus respectivas capitales.

Dinámica Territorial del Conflicto - Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca

Hasta el año 2004, estudios de la MPRBC examinaron la dinámica del conflicto en la región y las lógicas territoriales en la disputa político militar (MPRBC -DESA/UNCRD, 2005: Vol. 2).

Una conclusión del trabajo es que la confrontación violenta en la región se da por la importancia estratégica que ocupa en la lógica militar y en la política nacional y regional para hacer presencia en la capital del país y presionar alrededor de su periferia.

No parece ser cierta la relación directa entre ausencia del Estado, pobreza y conflicto armado; ni tampoco que en Cundinamarca la presencia de las FARC esté conectada estructuralmente, es decir, que se relacione con problemas de exclusión social, económica o política. Es cierto, en cambio, que está

relacionada con los planes estratégicos-militares de la guerrilla de copar la cordillera oriental, trazados en su VII Conferencia, y de asedio y urbanización de la guerra político-militar, expuestos en la VIII Conferencia.

Algunos estudios señalan como causas centrales para el crecimiento de las FARC en el departamento de Cundinamarca y la Sabana de Bogotá, el exitoso plan de financiamiento a partir del secuestro y el desbordado crecimiento de la Región Central, o proceso de conurbación de la ciudad, que atrae la presencia de la guerrilla en su versión de milicias semirrurales y urbanas. Este proceso trajo consigo la reactivación de las autodefensas (también conocidas como “grupos paramilitares”) en la región, especialmente a partir de 1997.

En Cundinamarca, las FARC tienen, en sentido norte-sur, dos corredores en las cordilleras a lo largo de la Sabana de Bogotá. Al occidente, en tierras templadas, y al oriente, en clima frío. En el occidente, el despoblamiento del desarrollo centralizado en la Sabana ayuda al lento pero seguro avance de la guerrilla. Asentarse en las regiones periféricas es requisito para el objetivo de control de los corredores. En el oriente, el corredor en las provincias de Sumapaz y Oriente, que conecta a la capital con las zonas de Meta y Huila de control tradicional de las FARC, la ofensiva paramilitar las ha contenido, aunque con altos costos para el desarrollo y la convivencia ciudadana.

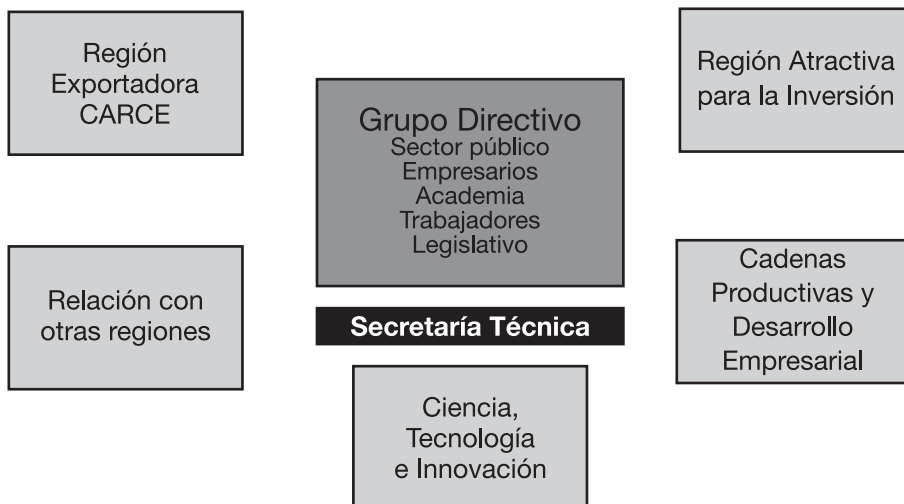
En el período posterior al período del estudio realizado por la MPR, los logros de las fuerzas del Estado en la ofensiva contra las FARC, y el proceso de negociación con los paramilitares modificaron sustancialmente la situación del conflicto en Cundinamarca, que pasó a tener los mejores índices de acciones en muchos años. El conflicto se desplazó a las zonas selváticas del país, a donde se replegaron las fuerzas guerrilleras.

Fuente: MPRBC -DESA/UNCRD, 2005: Vol. 2.

5.3. Los acuerdos institucionales al interior del Consejo Regional de Competitividad

En Bogotá y Cundinamarca, los gremios de actividades productivas desde tiempo atrás están organizados con un alcance territorial y jurisdicción activa en Bogotá y el departamento. La variada experiencia de vinculación a labores públicas de varias agremiaciones de la ciudad, sobre todo desde comienzos de los años 90, permitió la madurez de su capacidad para desarrollar una interlocución proactiva con el sector público y comprometerse en proyectos como los identificados y ejecutados en el marco del Consejo Regional de Competitividad de Bogotá-Cundinamarca.

Consejo Regional de Competitividad - Estructura organizativa



a. Primera fase: los acuerdos de voluntades

El Consejo Regional de Competitividad (CRC) se instaló oficialmente el 20 de marzo de 2002, con la suscripción de un acta de compromiso por parte de los sectores público y privado de Bogotá-Cundinamarca, en la cual se expresaba la voluntad de las instituciones participantes de formular y ejecutar un Plan de Competitividad Regional en el marco de una visión económica compartida. Para avanzar en esta dirección, el CRC se organizó de tal manera que al sector privado, a la academia y a las organizaciones cívicas y sociales correspondieran las dos terceras partes de la representación en el Consejo Directivo, máximo órgano rector del Consejo, en tanto que a los sectores públicos, del orden nacional, regional y local correspondería una tercera parte de la representación. De esta forma se señalaba el liderazgo que el sector privado asumiría en la conducción de las tareas y proyectos del Consejo.

Además del Grupo Directivo, el CRC cuenta con una Secretaría Técnica, conformada por tres entidades privadas (Cámara de Comercio de Bogotá, Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO y Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI) y tres entidades públicas (Alcaldía de Bogotá, Gobernación de Cundinamarca y Corporación Autónoma Regional -CAR), que tiene como función principal suministrar los insumos técnicos y coordinar los Grupos de Gestión del Consejo (atracción de inversión; exportaciones; cadenas productivas; ciencia, tecnología e innovación, y relación con otras regiones), que son los encargados de formular y gestionar los planes y proyectos.

b. Segunda fase: diseño de planes y agendas regionales para promover la competitividad y la productividad

Casi de manera simultánea con los acuerdos de voluntades y la organización de los trabajos del Consejo Regional de Competitividad, se dio paso al trabajo conjunto de las instituciones público – privadas para dotar a la región de una serie de planes, agendas y proyectos que permitieran la puesta en marcha de una estrategia conjunta de desarrollo competitivo entre Bogotá y Cundinamarca.

En este marco, el Comité Asesor Regional de Comercio Exterior -CARCE de la región Bogotá-Cundinamarca formuló, en julio de 2001, el Plan Estratégico Exportador Regional de Bogotá y Cundinamarca (PEER) para guiar el esfuerzo exportador de la región, informar hacia dónde ir y cómo llegar al mercado internacional. Este trabajo fue concertado entre los gremios de la región, las instituciones públicas y el sector académico, y se constituyó, asimismo, en una guía para las actividades del CARCE y de sus Mesas de Trabajo. El PEER fue definido con un horizonte temporal al año 2010 y con la visión de lograr que “las exportaciones de Bogotá y Cundinamarca sean la principal fuente de crecimiento de la economía regional, del mejoramiento de la calidad de vida de su población y de la internacionalización de sus empresas”. Para tal fin, el PEER contemplaba que, para 2010, las exportaciones de la Región debían alcanzar el promedio mundial de US \$1.010 per cápita de exportaciones de bienes y llegar así a la cifra de US \$10.500 millones. Asimismo, planteaba las metas de US \$1.200 millones (para 2010) en exportaciones de servicios y la generación de 700 mil nuevos empleos.

Por su parte, el desarrollo de una Agenda Regional de Ciencia y Tecnología para Bogotá y Cundinamarca se originó en una convocatoria realizada en 2002 por Colciencias y el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, como parte de la estrategia de regionalización de la ciencia y la tecnología y el desarrollo de los objetivos de la política nacional en esta materia (DNP, 2000). La Agenda Regional de Ciencia y Tecnología se construye a partir de cinco subsistemas: el productivo, el educativo, el social, el ambiental y el político e institucional, a los cuales corresponden unos ejes de intervención. Las actividades recomendadas por la Agenda en los ejes de cada subsistema presentan en la actualidad avances asimétricos en su desarrollo. Sin embargo, uno de los resultados más visibles del proceso lo constituye la realización de estudios de brecha tecnológica que coinciden, en términos generales, con las apuestas productivas de la ciudad y del departamento.

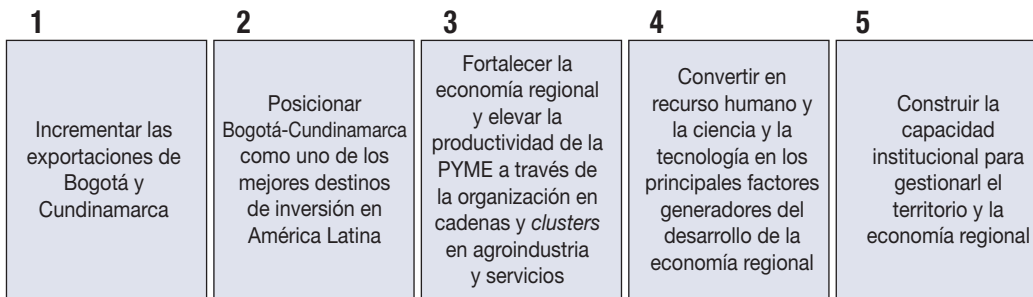
Un hecho central en la construcción de acuerdos institucionales dentro del Consejo regional de Competitividad, lo constituyó el proceso de construcción de las “Bases del Plan Regional de Competitividad

2004-2014”, documento que se hizo público en diciembre de 2003, y que fue el resultado de un consenso político entre el alcalde de Bogotá, Antanas Mockus, el gobernador de Cundinamarca, Álvaro Cruz, y el Consejo Intergremial de Bogotá-Cundinamarca. Las Bases del Plan Regional de Competitividad 2004-2014 tuvieron en cuenta el proceso de construcción de la visión económica regional iniciado desde 2002 por el Consejo Regional de Competitividad y que se expresa en este documento, una vez surtido el consenso de las entidades públicas, privadas y comunitarias que participaron en su concepción, en los siguientes términos:

“En 2015, Bogotá y Cundinamarca será la región de Colombia más integrada institucional, territorial y económicamente, con una base productiva diversificada con énfasis en servicios especializados y agroindustria, articulada al mercado mundial, para ser una de las cinco primeras regiones de América Latina por su calidad de vida”.

El Plan contempla un total de cinco objetivos, 20 estrategias, 36 líneas de acción y una agenda de 99 proyectos que distribuye entre los diferentes grupos de gestión para su puesta en marcha y seguimiento.

Plan Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca 2004-2014



20 ESTRATEGIAS ➔ 99 PROYECTOS ➔ 38 PROYECTOS PRIORIZADOS

Fuente: Secretaría Técnica del Consejo Regional de Competitividad (2006)

En el marco de los acuerdos comerciales que el país ha puesto en marcha en los últimos años, durante el año 2005, el Consejo Regional de Competitividad y la Mesa de Planificación Regional se aplicaron, de manera conjunta, al diseño de la Agenda Interna Regional con el propósito de “contribuir al desarrollo económico y social de la región, mediante el fortalecimiento del tejido productivo, el aprovechamiento de las ventajas comparativas y la creación de ventajas competitivas para lograr una mayor inserción creativa en el escenario internacional, según los principios del desarrollo humano equitativo y sostenible”.

En este proceso, concluido en noviembre del mismo año, participaron tanto las entidades que confluyen en el Consejo Regional de Competitividad como aquellas que lo hacen en la Mesa de Planificación Regional, con la clara intención de ratificar el consenso y profundizar los acuerdos construidos en los últimos años para construir un futuro compartido para la región. Este escenario de la construcción de la Agenda Interna Regional constituye el principal producto de la convergencia entre los trabajos de la MPRBC y el CRC.

La Agenda Interna Regional para la productividad y la competitividad de Bogotá y Cundinamarca definió 71 planes, programas y proyectos que se presentaron en la matriz por factores estructurales de la competitividad, y en otra que detalla la información básica de cada uno de ellos.

c. Tercera fase: gestión público-privada de proyectos específicos

Bajo las administraciones del alcalde Luis Eduardo Garzón y el gobernador Pablo Ardila, tienen lugar nuevos arreglos institucionales al interior del CRC, orientados a fortalecer la Secretaría Técnica del Consejo y a focalizar su acción en la ejecución de proyectos con impacto directo en el logro de las metas en los 5 objetivos estratégicos acordados. Entre los proyectos gestionados durante este período se destacan: región bilingüe, región turística, región atractiva, megaproyecto agroindustrial, agenda regional de servicios y región emprendedora, que en la actualidad presentan grados diferentes de realización y, en todo caso, han contribuido a mantener la cohesión de los miembros del Consejo Regional de Competitividad.

d. Balance del proceso de integración regional Bogotá– Cundinamarca en la perspectiva de la gobernanza territorial

La idea de intervenir desde la región Bogotá – Cundinamarca en la competitividad y en el ordenamiento territorial, ha venido madurando en los 15 años. Aún así, el proceso se encuentra en una etapa incipiente; el arraigo todavía no es fuerte en los líderes de la administración pública; y es evidente que se requiere de acuerdos más sólidos y sostenibles entre los sectores público y privado. Las tareas futuras de los escenarios de integración regional existentes deberán abordarse en medio de amenazas y oportunidades del ambiente institucional regional, así como de las tendencias del entorno nacional e internacional. En este contexto, pueden señalarse algunas lecciones aprendidas por el proceso de integración regional de Bogotá – Cundinamarca, que tendrían algún interés desde la óptica de la gobernanza democrática territorial¹²¹:

- Una lección que deja la experiencia del notable descenso en la actividad de la Mesa de Planificación Regional (MPRBC) en el período 2004-2007 es que estos procesos requieren de una gran capacidad de liderazgo político de las administraciones participantes, para garantizar amplitud de visión, capacidad de convocatoria y de persuasión. El trabajo conjunto y la construcción de confianza entre los funcionarios de las diferentes entidades y agencias es una condición necesaria para garantizar la ejecución de algunos de los planes y programas que se derivan de los acuerdos institucionales, pero no es suficiente para garantizar la sostenibilidad del proceso en el largo plazo.
- En cada uno de los escenarios de cooperación descritos los temas abordados enfrentan retos diferentes. En el caso del sector público, la dificultad a superar es la inadecuada –o inexistente– interacción de las administraciones públicas ante procesos económicos y sociales que trascienden las jurisdicciones. En el caso de la cooperación público-privada alrededor de las dimensiones de la competitividad, un contexto reciente para los actores locales, la meta a conseguir es la construcción de relaciones de credibilidad y confianza a partir de la participación amplia y activa en la búsqueda de objetivos colectivos, así como en la ejecución y seguimiento de los proyectos identificados.
- La definición de una institucionalidad para la integración territorial de la región Bogotá – Cundinamarca resulta una tarea de gran envergadura, si se considera la complejidad que representa la estructura administrativa vigente en los distintos niveles del sector público. Más allá del tamaño de las agencias, existe entre ellas diferencias importantes originadas en la evolución que han tenido las políticas regionales en Colombia, poco propicias a las alianzas entre las diferentes entidades territoriales; en el proceso, todavía abierto, de descentralización administrativa y fiscal del Estado colombiano; en las asimetrías en las capacidades operativas y funcionales; y en las brechas visibles en el uso y la eficacia de las herramientas de ordenamiento territorial, cuya trayectoria es corta en el tiempo.
- El trabajo de la MPRBC avanzó en la identificación –y coordinación entre jurisdicciones– de planes y proyectos articuladores de la región. Una de las lecciones para el futuro es que se

121 Para un mayor detalle del balance de este proceso, puede consultarse Pineda, 2008.

deben intensificar los esfuerzos para superar uno de los problemas tradicionales de la planeación en Colombia, en especial, en la relación entre la planeación urbana y regional con los sistemas de transporte. La tarea inmediata que tiene el proceso de integración regional en esta dirección, es la de garantizar la adecuada articulación entre el Plan de Movilidad Regional, actualmente en proceso, y el Plan Regional propuesto por la MPRBC para vertebrar una red de ciudades en el territorio de Bogotá-Cundinamarca, tal como lo confirman las prácticas internacionales más destacadas en la materia.

- Al hacer un balance del proceso seguido por la MPRBC, resulta evidente que la búsqueda de una coalición política para el alcance espacial del “área de intervención” ha dejado sin la debida atención al área metropolitana de Bogotá y la Sabana, que es el territorio en donde se acumulan los problemas cotidianos y de mayor urgencia en su tratamiento (transporte, suelo urbano, vivienda y equipamiento urbano). Antes de 2001, se intentó organizar un área metropolitana de Bogotá con municipios del occidente de la Sabana, y el POT de Bogotá de la época limitó el contexto del plan al área de la Sabana de Bogotá. En el período 2001-2003 la reforma del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá criticó y desdibujó este contexto, y dio paso a la región conformada por el territorio de Bogotá y Cundinamarca, el área de estudio de la MPRBC. La lección que deja este proceso es que los arreglos institucionales y los acuerdos administrativos que se logren en el “primer anillo metropolitano”, que a todas luces resultan prioritarios, no excluyen el objetivo de la intervención coordinada en el conjunto de la región.
- A pesar de las restricciones normativas y administrativas, en el período 2001 - 2007 en la región Bogotá - Cundinamarca, se abrieron caminos para diseñar maneras de intervenir y actuar concertadamente frente a los evidentes y crecientes problemas del territorio regional y de su rezago competitivo con respecto a otras áreas semejantes en el contexto de América Latina. En la experiencia internacional evaluada, se encontró que las opciones de interacción del sector público local y regional frente a los problemas del territorio no tienen un modelo único. Por el contrario, dependen en gran medida del contexto de los problemas, del marco legal, de las culturas y las tradiciones de interacción (Borja, 2004). Las variantes incluyen gobernabilidad formal (fusiones, anexionen), informal (acuerdos de voluntad) o funcional (órganos de planeación territorial o sectorial –por ejemplo, transporte–) (Katz, 2006). Estas experiencias dejan la lección de que es necesario tener gran flexibilidad en el diseño de los arreglos institucionales y, además, reconocer que estos evolucionan en el tiempo, que simultáneamente puede operar más de uno, según la escala o el tema a tratar, y que la Nación también tiene parte en la generación de nuevas formas institucionales que incentiven la cooperación de las administraciones subnacionales.

6. Bibliografía

ALFONSO, Oscar (2007). Ciudad Región Incluyente: población, trabajo y mercados inmobiliarios residenciales. Proposiciones teóricas, diagnóstico y definición preliminar de la política. Secretaría Distrital del Hábitat. Bogotá.

BARRON, David (2006): *Dispelling the Myth of Home Rule. Local Power in Greater Boston*. Rappaport Institute for Greater Boston. Cambridge, Mass.

BIRF-PNUD-DAPD (1974): Plan de Estructura para Bogotá. Fase II.

BOIX DOMENECH, Rafael y TRULLEN THOMAS, Joan (2003). “Redes de Ciudades y Externalidades”. Tesis doctoral. Capítulo 2. Departamento de Economía Aplicada. Universidad Autónoma de Barcelona.

BORJA, Jordi (2002): Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo. Estudio para la MPRBC. Bogotá.

CONSEJO REGIONAL DE COMPETITIVIDAD - GRUPO DE GESTIÓN DE TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (2002): “Propuesta para construir la Agenda Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para Bogotá y Cundinamarca”. Bogotá.

CONSEJO REGIONAL DE COMPETITIVIDAD BOGOTÁ-CUNDINAMARCA, CRCBC (2003): “Bases del Plan Regional de Competitividad (2004-2014)”. Bogotá.

CONSEJO REGIONAL DE COMPETITIVIDAD, CRC - MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA, MPRBC (2005): “Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad de la Región Bogotá-Cundinamarca”. Bogotá.

CUERVO, Luis Mauricio (1999). El rompecabezas de la intervención económica territorial. Territorios, N° 2, Bogotá: Cider, Universidad de los Andes.

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

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DE COLOMBIA – DNP (2002). Evaluación de la descentralización en Colombia: balance de una década. Dirección de Desarrollo Territorial.

----- (2000). Documento Conpes 3080. Política Nacional de Ciencia y Tecnología Nacional. Junio 28 de 2000.

FERNANDEZ DE SOTO, Guillermo (2004). La ilusión posible. Un testimonio sobre la política exterior colombiana. Editorial Norma. Bogotá.

HALL, Peter “Global (2001). “City-Regions in the twenty-first century” en Scott, Allen Global City-Regions, Oxford University Press. Oxford. Julio de 2006.

KATZ, Bruce (2006): Local and Metropolitan Governance: Lesson from the US. The Brookings Institution.

KEATING, Michael (1999) Governing Cities and Regions. Territorial Restructuring in a Global Age. Global City-Regions Conference, Los Angeles, 21 - 23 October 1999.

KRUGMAN, Paul (2001): The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade. MIT Press Cambridge.

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL – MOE (2007). Mapas de riesgo electoral. Colombia 2000 – 2006.

MOHAN, Rakesch (1994): Understanding the Developing Metropolis. Lessons from the City Study of Bogotá and Cali. World Bank.

MONCAYO, Edgard (2004). Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana. Universidad Nacional de Colombia – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – CEPAL.

MPRBC -DESA/UNCRDA (2005): De las ciudades a las regiones. Desarrollo Regional Integrado en Bogotá-Cundinamarca. Vol. 1: “Soporte técnico”.

----- (2005): De las ciudades a las regiones. Desarrollo Regional Integrado en Bogotá - Cundinamarca. Vol. 2: “Estudios y procesos”.

NORIEGA, Mario (2001): POT para Santafé de Bogotá. Impactos y Consecuencias. Tema ¿Equilibrio regional...?

NORIEGA, Mario (2007). Propuesta estratégica para fortalecer la integración entre Bogotá y Cun-

dinamarca. Cámara de Comercio de Bogotá.

PASCUAL, Josep María (2006): El Plan Estratégico como inicio de gobernanza territorial.

PINEDA, Saúl (2008). Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001-2007. Secretaría de Planeación Distrital – Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional. Oficina para América Latina y el Caribe.

----- (2007). Medellín, Valle de Aburrá y Antioquia. Lineamientos para una política de integración regional, nacional e internacional. Departamento Administrativo de Planeación de Medellín.

----- (julio de 2002b). Construcción colectiva de una visión económica para Bogotá – Cundinamarca. Cámara de Comercio de Bogotá.

----- (febrero de 2002a). 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.

----- (1999). Desarrollo económico local y regional en la era de la información. Un análisis comparativo. Universidad de California en Berkeley, Instituto para el Desarrollo Urbano y Regional. Publicado por la Cámara de Comercio de Medellín.

RESTREPO, Darío Indalecio (2007). La reforma a las transferencias: datos, argumentos y posibilidades. En “Análisis económico y jurídico de la reforma a las transferencias 2007”. Simposio celebrado en la Universidad Externado de Colombia, mayo 24 y 25 de 2007.

RHODES, R.A.W. The new governance: governing without government. *Political studies*, 44.4, pp. 652-67. 1996.

SASSEN, Saskia (2001). “Global Cities and Global City - Regions. A comparison” en Scott, Allen: *Global City-Regions*, Oxford University Press. Oxford.

SCOTT, Allen (1998): *Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*. Oxford University Press.

SEPÚLVEDA, Leandro (2001). *Estudios y perspectivas: Construcción regional y desarrollo en la economía de la globalidad*. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

STORPER, Michael (1997). *The Regional World: Territorial development in a global economy*. The Guildford Press, New York, 1997.

VON HALDENWAN, Cristian (2000). *Nuevos conceptos de la Política Regional de Desarrollo en Alemania: aportes para la discusión latinoamericana*, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

La Ciudad Región, Ciudad Integrada, Ciudad con Identidad: La gestión como herramienta de cohesión

D. Claudio Sainz

Presidente Fundación Ciudadanía y Desarrollo Estratégico de México

1. Contexto a la propuesta

Como resultado de los trabajos desde la fundación de AERYC, la V Conferencia a realizar en Caguas, Puerto Rico, ofrece una oportunidad de revisar los conceptos generales de la gobernanza, aplicados a un contexto local y específico.

En particular el tema de los planes estratégicos como instrumento para la gobernanza permite analizar y proponer acerca de la participación social y ciudadana en la planeación.

Del propio texto del documento de convocatoria se toman extractos para contextualizar la propuesta. Enseguida se hacen los planteamientos específicos.

Esta propuesta se presenta como parte de los trabajos que la Fundación Ciudadanía y Desarrollo Estratégico del Territorio (CIDET) viene realizando en Jalisco, México.

Los objetivos de AERYC y de la Conferencia en Caguas

América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) es un movimiento de regiones, ciudades y organizaciones no lucrativas de profesionales cuya finalidad es promover la gobernanza territorial democrática como nuevo arte de gobernar los territorios.

La gobernanza territorial democrática tiene en la gestión de calidad de las interdependencias, o relacional, entre ciudades y regiones, así como las relaciones entre los actores públicos y privados, y el fortalecimiento de la participación y responsabilidad ciudadana, sus principales instrumentos de gobierno.

En la V Conferencia AERYC se plantearon los siguientes temas a debate:

- **Los gobiernos locales como organizadores colectivos del desarrollo humano de las ciudades.**

La tesis de que las ciudades son la riqueza de los países y naciones es una tesis muy asentada y ampliamente demostrada. En la Conferencia de AERYC se da un paso más: Los Ayuntamientos son el capital político necesario para poner en marcha las ciudades y, de este modo, los gobiernos locales deben ser considerados, por su potencial, como un nivel de gobierno clave para el desarrollo y la democracia en las regiones y países, a efecto de poner en marcha las ciudades hacia objetivos de desarrollo humano. Es decir, un desarrollo que implica no sólo el crecimiento de la renta y el empleo, sino también sostenibilidad, cohesión social y calidad democrática.

- **La gobernanza de las regiones y las áreas metropolitanas: Las regiones como redes de ciudades.**

La ciudad competitiva en la era info-global es cada vez más la ciudad-región o la ciudad(es) metropolitana.

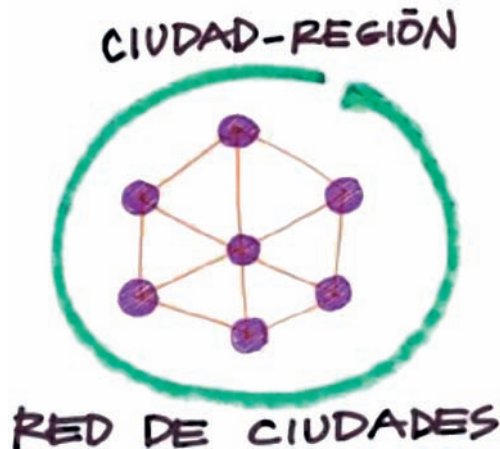
La organización de las interacciones de calidad entre producción, distribución, consumo, investigación y formación de los diferentes sectores productivos acontece en un territorio metropolitano o regional-metropolitano.

También el nivel metropolitano constituye el lugar idóneo para plantear las estrategias que inciden más directamente en la calidad de vida de los ciudadanos: movilidad, energía, ciclos integrales de agua y residuos sólidos, vivienda, etc.

No obstante, la organización de un gobierno metropolitano es muy problemática en casi todos los países. La insatisfacción por el ámbito territorial, el nivel de competencias del gobierno y la insatisfacción por el peso de los diferentes gobiernos municipales y regionales en el gobierno metropolitano son un constante en las organizaciones político-administrativas metropolitanas.

La gobernanza democrática, entendida como gestión de las interdependencias entre gobiernos locales y regionales, entre el sector público y el privado, abre nuevas perspectivas para gestionar el territorio regional y metropolitano. Éste es entendido como sistema de ciudades y municipios que deben entenderse a partir de objetivos y proyectos de interés compartido.

El planteamiento regional y metropolitano de gobernanza, así como de buenas prácticas en este sentido, es indispensable para la buena marcha de las ciudades.



- **Claves para el liderazgo político representativo en gobernanza.**

Gobernar en la sociedad red significa articular las relaciones e interdependencias de los distintos sectores ciudadanos que inciden en el desarrollo de proyectos y políticas. Gobernar en la sociedad contemporánea, como se ha señalada, requiere ir mucho más allá de la provisión y gestión de servicios.

Las evaluaciones sobre planificación estratégica urbana han mostrado que la incidencia de los procesos de colaboración y participación de no pocos planes estratégicos han incidido en la mejora de la capacidad de organización y acción del conjunto de actores y sectores de la ciudadanía en una ciudad. Y este hecho es mucho más significativo y con mayor impacto económico y social en las ciudades que la identificación e impulso de proyectos que, obviamente, son imprescindibles.

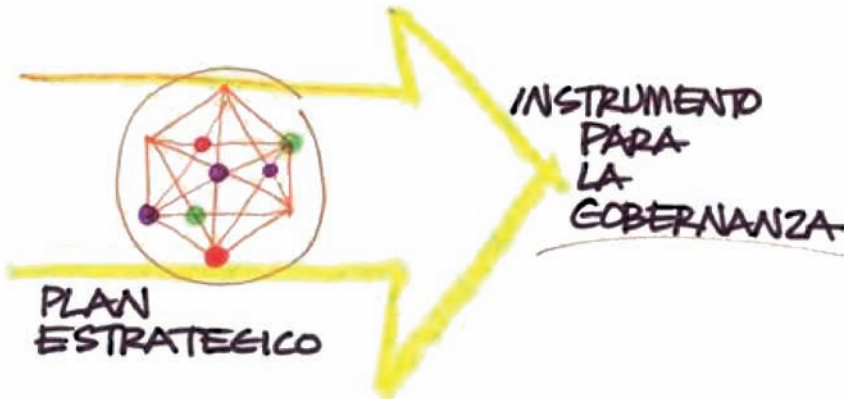
- **Los planes estratégicos de segunda generación: Un instrumento de gobernanza**

La planificación estratégica es una herramienta de gestión de las ciudades muy extendida en todo el ámbito latinoamericano y europeo. Muy a menudo se ha entendido ésta como un proceso de identificación compartida de proyectos clave para el desarrollo económico y social de las ciudades y metrópolis.

Las evaluaciones sobre planificación estratégica urbana han mostrado que la incidencia de los procesos de colaboración y participación de no pocos planes estratégicos han incidido en la mejora de la capacidad de organización y acción del conjunto de actores y sectores de la ciudadanía en una ciudad. Y este hecho es mucho más significativo y con mayor impacto económico y social en las ciudades que la identificación e impulso de proyectos que, obviamente, son imprescindibles.

El proceso de planificación estratégica que se plantea como objetivo explícito la mejora de la capacidad de organización y acción de una sociedad, que organiza sus métodos y técnicas para iniciar la construcción colectiva de la gobernanza y que está liderado por el gobierno democrático, constituye un instrumento imprescindible para el nuevo arte de gobernar en gobernanza.

Esta planificación, que se denomina de segunda generación, puesto que además hace más de diez años que se desarrolla intensamente la planificación estratégica territorial, tiene en la ciudad de Caguas el primer ejemplo en América Latina de este tipo de planificación, como caso específico a ser considerado.



2. Guadalajara, ciudad metropolitana en evolución: Hacer planes estratégicos en la democracia

México se encuentra inmerso en la transición democrática, por una parte el pluralismo político y por la otra la interdependencia de los poderes públicos producen una serie continua de ajustes en los sectores públicos y en las instituciones, que a su vez promueven lo propio en los sectores privados y en los ciudadanos. Hay libertad, hay representación que se traduce en canales abiertos, no necesariamente en resultados concretos. Pareciera faltar un proyecto común, entendido y promovido por todos como objetivo alcanzable y reconocible.



En el campo de las ciudades, la transición democrática se aparea con la transición demográfica, en 30 años México será un país de adultos, con las distintas condiciones que ello implica. Las ciudades principales son ahora zonas metropolitanas, por lo que su desarrollo y gobierno enfrenta retos importantes: cohesión social, integración económica, sustentabilidad ambiental, fiscalidad y financiamiento, identidad y creación de patrimonio, entre otros.

En este contexto, realizar infraestructuras, programas sociales, promoción económica, rescate y conservación patrimonial, requiere un enfoque metropolitano y regional, que sólo se puede resolver en la visión de la ciudad-región, y sobre todo de la consideración de las redes de ciudades puestas en su región de soporte, para ello se requiere necesariamente de un modelo de gestión distinto a los tradicionales en el sistema de gobierno mexicano.

La participación ciudadana ha emergido en la escena pública, como un resultado de la apertura democrática, esta participación de grupos no necesariamente organizados, representa una oportunidad de incorporar ideas y energías a los proyectos de gran visión, es la gente la que convoca y provoca las mejores iniciativas, debe ser la gente la que promueva en el mediano plazo el que los proyectos se mantengan y se concreten a despecho de los vaivenes políticos y los cambios administrativos. Pero más aún es la gente, la ciudadanía, la que en una convocatoria activa, puede lograr que las autoridades transformen los procesos y con ello se encuentren formas renovadas de gobierno, en los que la participación lleve a la gobernanza de los territorios metropolitanos, a la cohesión de las sociedades, a la creación de redes en el territorio, a la gestión estratégica de los proyectos.

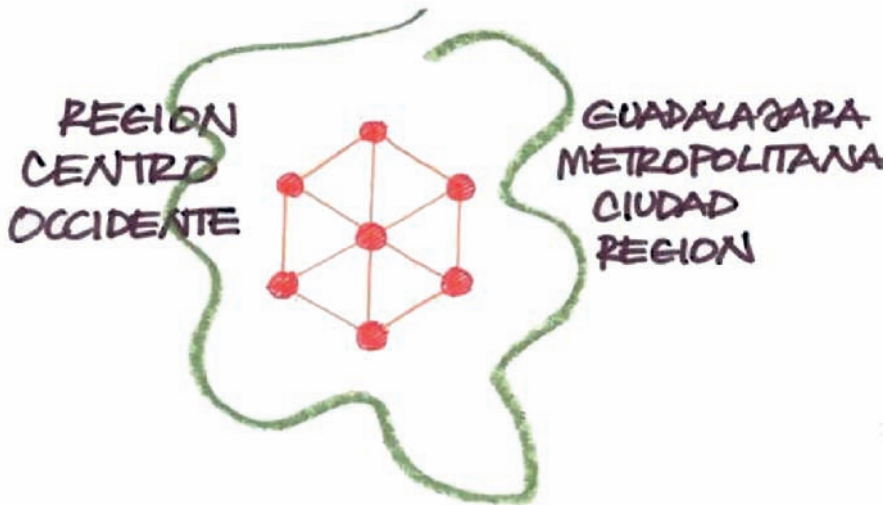
3. Guadalajara metropolitana y la ciudad región

Desde su fundación en 1542, la Ciudad de Guadalajara tuvo vocación para los intercambios, la posición geográfica de la Nueva Galicia y de su capital, la naciente Guadalajara, motivaron un desarrollo orientado a una vasta región que abarcaba a principios del Siglo XX todo el Pacífico Occidental mexicano y buena parte de la región central del país. Por ello la ciudad se consolidó como proveedora de servicios regionales en salud y educación, así como desempeñó un intenso papel en los intercambios comerciales, comercio interno e internacional.

Hacia finales del Siglo XX, el crecimiento de la población motivó una importante expansión urbana hacia los Valles de Tesistán y Tlajomulco, pero también una interrelación con las ciudades próximas de Zapotlanejo, Tala, Acatlán y con la Ribera del lago de Chapala, en una región próxima y hacia las ciudades de Tepic, Puerto Vallarta, Aguascalientes, León, Lagos de Moreno, Morelia, Colima y Manzanillo, entre otras, en la Región Centro Occidente de México.

Así, la ciudad de Guadalajara, transita en su desarrollo desempeñando diversos roles: es la aglomeración en que habitan más personas; es la ciudad que conurba ya 10 ayuntamientos y alcanza las 60,000 hectáreas de territorio, es la ciudad capital del Estado de Jalisco, es la cabecera regional para 9 estados mexicanos agrupados en la Región Centro Occidente; y con todo se debate en los contrastes de representar la identidad mexicana y estar perdiendo su propia identidad, de haber sido el modelo de desarrollo ordenado con participación ciudadana¹²² y no lograr un modelo de ordenamiento territorial adecuado desde 1992, de contar con un Consejo Metropolitano y un Fondo de Financiamiento Metropolitano que trasciende las administraciones y ser sujeto de los vaivenes de los cambios de gobierno, de tener un territorio de soporte con enormes recursos naturales y culturales y desperdiciar los activos ambientales que posee. de 4 millones de

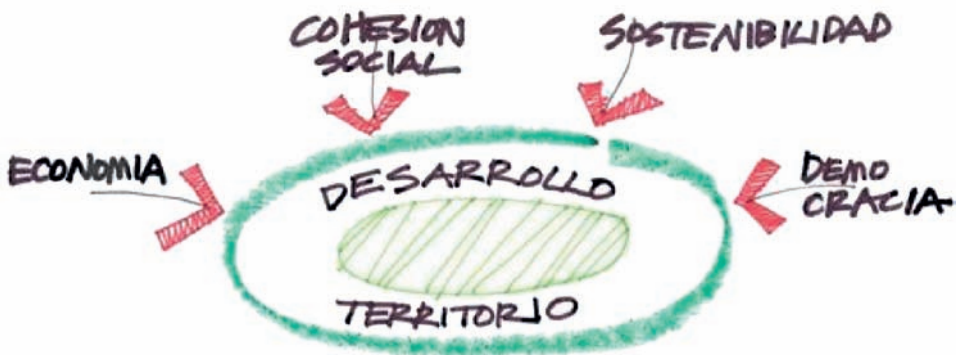
122 Hacia 1950 la ciudad contaba con un Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara, que realizaba las infraestructuras con la colaboración económica de los ciudadanos



Iniciativas las ha habido, en 1999, se instaló el Consejo para el Plan Estratégico Guadalajara 2030; en 2005 estaba en plena actividad la iniciativa ciudadana para el proyecto Guadalajara 2020; pareciera que las contradicciones de grupo son más fuertes que las iniciativas de comunidad. Evidentemente falta una herramienta de gestión.

4. La gestión estratégica de los proyectos

La propuesta para Guadalajara, requiere de un proyecto integrador, esto es un enfoque que desde el origen reconozca la complejidad y por ello la potencialidad de la ciudad, pero a la vez requiere de fundar una institución que realice la gestión de calidad de ese proyecto integrador, que cuente con el respaldo de los gobiernos locales y la independencia operacional que le permita admitir y promover la participación ciudadana.

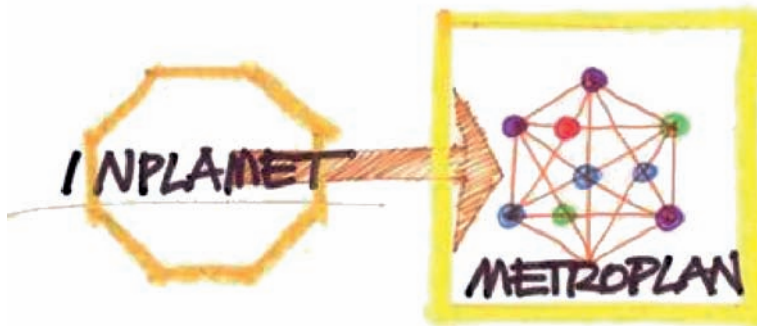


Guadalajara cuenta con los elementos para el desarrollo de una tarea en gobernanza, existe un Consejo Económico y Social en Jalisco, una Asociación Ciudadana Guadalajara 2020, una Secretaría de Planeación estatal, un Consejo Metropolitano de Guadalajara, con atribuciones de ley para ser la Comisión de Conurbación, organismos de planeación en los municipios metropolitanos, por tanto surge la pregunta: ¿Qué es lo que hace falta?

La institución que se propone sería un mecanismo de gestión; esto es un eje de tarea, integrado por un grupo de personas, representativas del conjunto social que integra la ciudad, cuyo objetivo sea llevar

la gerencia (no la dirección) del proceso de formulación y trabajo del proyecto integrador, a través de clarificar y promover las interdependencias.

Este grupo, formado por un representante del Gobierno del Estado, un representante del Consejo Metropolitano, un representante del Consejo Económico y Social, un representante del organismo Guadalajara 2020 y un representante del Congreso del Estado, con facultades para convocar partes, integrar datos existentes, programar tareas y presentar recomendaciones a los Presidentes Municipales Metropolitanos y al Gobernador del Estado, con objeto de conducir un proceso de inicio para la formulación del Programa de Desarrollo Estratégico Territorial Metropolitano (METROPLAN), en un inicio esta tarea se conducirá utilizando los organismos existentes, paulatinamente este proceso deberá llevar a la constitución de un Instituto de Planeación Territorial de la Región Metropolitana de Guadalajara (IN-PLAMET), el cual, apoyado en legislación apropiada, será el ente ciudadanizado para la planeación de gran visión y largo plazo, así como el instrumento de gestión permanente de los proyectos y programas de índole estratégica de la ciudad.



La ciudad es la gente¹²³, por lo que el METROPLAN, deberá partir de la ciudad fragmentada actual, hacia el logro de una ciudad incluyente. Porque este concepto de que la ciudad (sociedad y gobierno) es la propia gente (sus personas, sus iniciativas, su energía, su creatividad) es que se nos revela el hecho que la ciudad cuenta con un gran acervo de activos dispuestos en el territorio: activos humanos, activos sociales, activos culturales, activos intelectuales, activos producto de la migración y los migrantes, activos producto del trabajo y la economía urbana. Y a esos activos humanos se adicionan los que el propio entorno provee, el paisaje, el clima, los recursos naturales. La puesta en juego de estos activos para el futuro integrador de la ciudad es la raíz de la solución al problema.

De todos estos activos, surge la posibilidad de políticas tales como el crecimiento inteligente, la reducción de la superficie urbana, la densificación, la movilidad urbana integral, la renovación urbana como herramienta de recreación de la ciudad, la conservación del patrimonio natural y cultural, la conservación y recreación de la tradición y la identidad.

4.1. El futuro cercano

Hoy en día Guadalajara es un territorio en el que confluyen procesos urbanos distintos, algunos producto de la expansión física de la ciudad, otros de su apertura a los procesos de globalización, otros relacionados al tiempo transcurrido desde su fundación y al agotamiento de los mecanismos tradicionales de hacer ciudad.

123 Re. Josep María Pascual

En el pasado quedan las razones que provocaron este fenómeno, lo importante es encontrar una herramienta para la pronta solución de los diversos aspectos de la fragmentación urbana. Esto se puede atender en tres grandes rubros:

- + Mantener la sustentabilidad de la ciudad-región
- + Reducir la expansión del territorio urbano y lograr su cohesión
- + Integrar las zonas en proceso de fragmentación:
 - Zonas históricas y tradicionales
 - Zonas de urbanización irregular
 - Zonas de nueva implantación de vivienda formal



4.2. Mantener la sustentabilidad de la ciudad-región

El enfoque de insertar a la metrópoli en su región obliga a fincar la propuesta a partir del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial vigente, establecer las declaratorias de las áreas que no deberán tener urbanización, los destinos para esas áreas (productivos y recreativos) y aplicar el conjunto de leyes y normas federales y estatales vigentes para la limpieza, remediación, conservación y promoción de sus recursos: aguas, suelo, flora, fauna, paisajes.

Además establecer un organismo concurrente de las administraciones de los tres ámbitos de gobierno y la participación de ciudadanos e instituciones para el cuidado permanente de las políticas públicas señaladas.

En el ámbito del Programa de la Región Centro Occidente, establecer un mecanismo similar para las cuencas naturales que afectan a Jalisco y la región centro del estado, o que resultan afectadas por la actividad de la ciudad-región de Guadalajara.

Reducir la expansión del territorio urbano y lograr su cohesión

El área urbana alcanza en 2007 las 60,000 hectáreas, cuenta con un corazón central consolidado que ronda los 100 habitantes por hectárea, el cual está en proceso de reducción poblacional, el área perimetral a esta ciudad central cuenta con vacíos urbanos que contabilizan las 3,000 hectáreas hasta el anillo periférico (aptas para alojar más de 300,000 habitantes) y el área de expansión está conformada por innumerables asentamientos, algunos de carácter histórico (Cajititlán, Juanacatlán) otros irregulares (La Huizachera, El Muey) otros de reciente construcción (Nueva Galicia, Banús) con una lógica insostenible para la ocupación del territorio.

La propuesta es reconocer que la problemática planteada implica la aplicación de políticas simultáneas para:

- + La redensificación y renovación de las zonas centrales
- + La ocupación de los vacíos urbanos y la consolidación de la estructura urbana de los barrios y colonias
- + La prohibición de la construcción de nuevos asentamientos dispersos, procediendo sólo a autorizar en aquellos que colinden a los existentes, a efecto de reconstruir la trama urbana y recuperar la cohesión de los territorios. Para este efecto se requiere una gestión conjunta y el diseño de un plan de carácter estratégico para definir conceptos.



4.3. Integrar Zonas en Proceso de Fragmentación

La fragmentación urbana es un fenómeno de múltiples facetas, su origen puede trazarse al origen de la ciudad, las ciudades exitosas logran disminuirla al máximo y ofrecer alternativas a sus habitantes. La ciudad es la gente.

La fragmentación es social y se manifiesta en la desintegración de las familias, en la soledad urbana, en el incremento de los fenómenos de violencia, suicidio, drogadicción, prostitución.

La segregación es económica y se expresa en las zonas de diversa condición de riqueza (AGEB's del INEGI), en los robos a negocios y casas, en el posible acceso a satisfactores materiales.

La segregación es cultural, se aprecia en la falta de oportunidades para la educación y la formación, en el desprecio a la tradición a la propia identidad, a las diferencias en género y condición, en las oportunidades de empleo que se pierden por falta de competitividad personal.

La segregación es espacial, se manifiesta en zonas limpias y contaminadas, en áreas seguras y de riesgo, en cotos y zonas de miseria, en servicios urbanos existentes, en basura, aridez y polvo. Por todo ello la propuesta es incluir en los procesos de planeación urbana, no sólo la planeación participativa que la propia norma jurídica señala, sino legislar como obligatoria la concurrencia de los distintos ámbitos de gobierno, en las dependencias correspondientes para que los programas de orden social, sean concurrentes con los programas de mejoramiento ambiental, con los de vivienda, con los de mejoramiento urbano, con los educativos y de promoción cultural, con los de juventud y deporte, con los de mujeres y familia, con los de estímulo a la juventud y prevención de adicciones, en suma a una verdadera integralidad en la acción urbana.

4.4. Renovar las Zonas históricas y tradicionales

La identidad social y por ende, la urbana, se promueve a partir de la cultura y la tradición. En las ciudades, costumbres y tradiciones, conviven en los barrios y sectores urbanos, se manifiestan en espacios públicos, edificios y monumentos, se aprecian como el patrimonio urbano con que se cuenta.

A la conservación del patrimonio, se asocia la necesaria renovación urbana.

La propuesta atiende a considerar que el verdadero rostro e identidad de una ciudad son sus pobladores, los héroes anónimos que día con día trabajan para lograr el progreso personal y familiar, los héroes públicos que conforman esa imaginaria social que alienta modelos y sueños. Esta gente que somos la ciudad, requerimos que nuestros barrios históricos y tradicionales, y con ellos nuestros edificios y monumentos, sean vivos, estén limpios, cuenten con los servicios de infraestructura básica, puedan alojar a los diversos tipos de familias que conviven el siglo XXI, sea posible trabajar, recrearse, descansar, esparcirse, convivir en estos entornos.

Los retos de la movilidad en los centros históricos no sólo es la relativa a peatones, transporte o automóviles, nos sólo tiene que ver con las funciones de comercio, manufactura y servicios, no se agota con las funciones simbólicas de las zonas centrales y que por lo tanto hacen que la movilidad desde y hacia el centro y las zonas históricas alcance dimensiones metropolitanas; la movilidad de estas áreas es social, es de grupos humanos que conviven por horas o por accidente, es de residentes y visitantes, es de maneras culturales que se manifiestan a veces por horas, es de las actividades de negocios, de educación y de intercambios de energías.

Por ello la estructuración urbana de las zonas históricas y tradicionales, requiere de enfoques distintos, no sólo novedosos sino experimentales, en los que participen los centros de la academia y la investigación y donde las autoridades gubernamentales y los líderes sociales, coordinen esfuerzos para encontrar respuestas a las siempre cambiantes demandas de estos territorios.

Vivienda, espacio público, transporte, espacios para deporte, recreación y cultura deben ordenarse en función de dos ámbitos territoriales que se interrelacionan: el local, del barrio y de la cercanía; el metropolitano, del símbolo, de la ciudad global. De esta interrelación surgirá el rostro nuevo y a la vez con raíz de la ciudad.

4.5. Mejorar las Zonas de urbanización irregular

Por razones de política nacional, se desatendió la circunstancia de los fundos ejidales¹²⁴ que rodeaban el fundo legal de la ciudad central y de las cabeceras municipales de los municipios aledaños, lo que trajo por consecuencia el desarrollo urbano irregular. En otro orden de acciones, se procedió a dotar a los municipios de irrestricta autonomía en materia de desarrollo urbano. A estos fenómenos que han ocasionado una dispersión de los asentamientos humanos, se añade la especulación inmobiliaria de los desarrolladores de urbanizaciones y viviendas.

El resultado se encuentra no sólo en la fragmentación física urbana provocada por la construcción aislada de conjuntos de vivienda formal, carentes de servicios urbanos completos, de comunicación y transporte eficiente, en entornos desconexos de los centros urbanos, sino en la persistencia de grandes áreas de urbanización informal y de autoconstrucción de la vivienda, frecuentemente asentadas en áreas de riesgo por inundación o fenómenos geológicos, carentes de servicios básicos y de los equipamientos indispensables a la vida urbana.

El balance manifiesta un desarrollo urbano marcado por las fuerzas del mercado inmobiliario, con zonas “centrales” de desarrollo formal y zonas “periféricas” marcadas por el desarrollo irregular.

Estas zonas de desarrollo irregular proceden a la fragmentación social y económica de sus pobladores, son los “otros” a los que los pobladores más beneficiados de la ciudad ignoran o reclaman su condición.

Ante el horizonte de la ciudad que será la Sede Panamericana en 2011¹²⁵, la ciudad no puede vestir galas, ni presentarse como una auténtica anfitriona, sin ordenar y promover la equidad social de todos

124 El ejido es un forma de posesión de suelo resultado de la Revolución Mexicana de 1910.

125 Los Juegos Deportivos Panamericanos se realizarán en 2011 en la Ciudad de Guadalajara.

sus sectores. Se insiste, sin mirar atrás en cuanto al porqué sucedieron los diversos actos que llevaron a la ciudad a tener tal territorio en condiciones de irregularidad, marginación y pobreza, lo importante es de cara al 2011, atender la solución de los problemas.

4.6. Integrar las Zonas de nueva implantación de vivienda formal

Se pueden diferenciar dos grandes grupos de tipologías urbanas en Guadalajara, los fraccionamientos denominados residenciales y los llamados de interés social.

En ambos casos, se refleja la idea de la “seguridad”, esto es de la segregación de los otros, de las otras partes de la ciudad, que sólo me sirve para acceder o para contar con servicios, que no se desean tener al interior del espacio segregado.

Es un enfoque segregador, es la creación de espacios donde por intereses es posible negociar con la autoridad, la falta de continuidad de la estructura básica de los servicios y de la accesibilidad.

El resultado es desintegración de la trama urbana continua y la aparición de una trama discontinua, desconectada de las partes entre sí, y alojada en el conjunto global como envolventes independientes y en ocasiones con un sentido de administración autónomo (Santa Anita, Valle Real). Aún en muchos de los nuevos enclaves de vivienda de interés social, se aprecia el mismo efecto y condición (Santa Fe)

La excepción no hace la regla. La tendencia es tan reiterada que provocará problemas de gobernabilidad urbana a los municipios, de seguridad en casos de riesgo por delito o por causa natural, eventualmente, con el avejentamiento de las infraestructuras internas problemas de economía y de convivencia social.

5. La Gobernanza requiere de nuevos liderazgos

Guadalajara requiere de esos nuevos modelos de gestión relacional, que conciten, que promuevan, que ilusionen. Para ello es necesario la intervención de capacidades y conocimientos que permitan inventar nuevas fórmulas, estas capacidades puestas en juego mediante liderazgos públicos y privados distintos a los aplicados en la década final del siglo XX y el quinquenio inicial del siglo XXI. Suele ser un lugar común señalarlo, es imperativo implantar este liderazgo

Innovador, que encuentra en las diferencias el campo de cultivo de los acuerdos, que busca en la participación de los opuestos, el camino a las visiones comunes, que transita con comodidad en la convocatoria incluyente, que entiende que sin avance social, no habrá progreso físico, que concibe a las infraestructuras urbanas como herramientas de agrupación de iniciativas, que tiene como objetivo el desarrollo humano y por lo tanto la economía es una manera de financiarlo y no el objetivo central de la actividad social.

Un liderazgo así, necesariamente implantaría un nuevo paradigma en una sociedad que como la tapatía¹²⁶, ha sido testigo de las divergencias, más que de los consensos en los últimos años. De aquí que en instituciones como AERYC, el ofrecer conceptos con base a conocimiento, métodos resultado de buenas prácticas, espacios para la reflexión y el intercambio, el exponer estas ideas permite que para las ciudades y regiones en particular, en esta caso Guadalajara, y para el conjunto Iberoamericano en lo general, se transite en la procuración de experiencias directamente aplicables a las tareas cotidianas.

Los gobernantes distintos que la sociedad reclama, los empresarios participativos y capaces de un trabajo comunitario, los ciudadanos interesados en el bien común, las instituciones que desde la academia o la gestión promueven la gobernanza, todos, son necesarios para el logro del objetivo de un

126 Tapatío es el gentilicio de los habitantes de Guadalajara.

desarrollo estratégico del territorio, donde naturaleza y sociedad pervivan en el logro de la civilización y el desarrollo humano.



6. Conclusiones

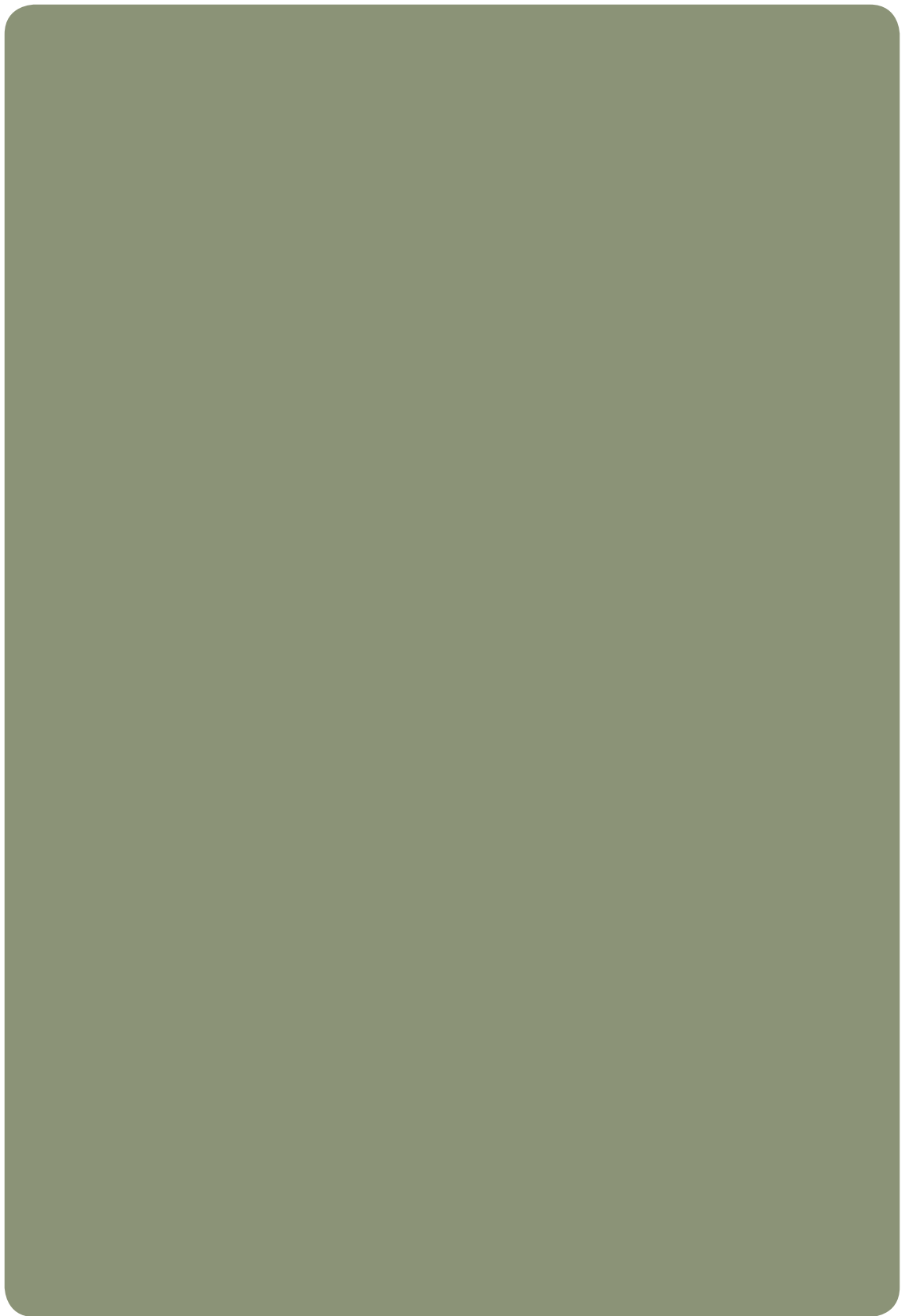
Guadalajara enfrenta su futuro como una Ciudad Región, ha perdido competitividad y requiere reinventarse de cara al futuro, mediante la formulación de un proyecto integrador que partiendo del ordenamiento territorial ambiental, promueva el desarrollo humano en busca de una mejor economía, de la sostenibilidad, de la cohesión social y de la calidad democrática.

Para ello es necesario considerar el que la ciudad resuelva los problemas derivados de la fragmentación social y urbana de su territorio, mediante el control de la expansión urbana y su cohesión, la integración de zonas en fragmentación, la renovación de las áreas históricas y tradicionales, mejorar las zonas de urbanización irregular e integrar las nuevas implantaciones de vivienda formal.

Esta tarea deberá realizarse desde el ámbito de la Ciudad-Región, procurando un proyecto integrador, el METROPLAN; con las diversas ciudades organizadas en red a efecto de que se complementen y apoyen en servicios y oferta de satisfactores para beneficio de los ciudadanos de la región, mediante el trabajo coordinado por una institución con enfoque a la gobernanza, el INPLAMET; a partir del liderazgo político de los gobiernos locales, mejorando e impulsando la capacidad de participación ciudadana e identificando los proyectos específicos que permitan la gestión de calidad de las relaciones entre los diversos actores, públicos y privados, que al concurrir en la realización de los proyectos, permita crear esa red de interdependencias, de la que surja el sentido de cohesión y de logros comunes.

Un Plan Estratégico de segunda generación para Guadalajara, es en realidad un Plan Estratégico para la identificación y gestión de las interdependencias que permitan a la comunidad enfrentar unidos los nuevos retos y lograr los objetivos en inclusión y participación, esto es en gobernanza.

**Capítulo IV.
Claves para el
liderazgo político**



Claves para el liderazgo político en Gobernanza

D. Xavier Godás

Jefe del Gabinete de la Tenencia de Alcaldía de Acción Social y Ciudadanía del Ayuntamiento de Barcelona

1. Política: Pasión y Conocimiento

Max Weber (1997) nos dice que el político aspira al poder como medio para la consecución de otras finalidades, sean estas idealistas o egoistas. Al político le asisten la parcialidad –un punto de vista-, la lucha –una obstinación fundada- y la pasión –la entrega. La finalidad –causa- que guía el querer obtener poder es muy importante. La ausencia de finalidades y la ostentación del poder por el poder socavan toda suerte de liderazgo político.

Weber exponía en sus escritos su adhesión a personalidades políticas fuertes, en el sentido de ambiciosas, resolutivas; capaces, en suma, de generar nuevos escenarios sociales, de asumir retos colectivos. Denostaba el conservadurismo de una acción funcional rancia, incapaz de arriesgar. Y veía con preocupación la colonización de la política por las pautas de acción y la ética de conservación de lo dado propias de las grandes organizaciones burocráticas modernas.

Lo dicho en absoluto significa que la actividad política sea una suerte de pasión independiente de los condicionantes de la realidad. Weber nos indica que para arriesgar objetivos es necesario mostrar pasión por una causa a la vez que consciencia del marco contextual donde ésta deberá desarrollarse, y proporcionar atención a la tensión siempre presente entre medios y fines. El político debe manejarse por una ética de la responsabilidad, nos diría, que asume con previsión las posibles consecuencias de los cursos de acción.

Eso, desde el punto de vista de la gobernanza, es transcendental, porque sitúa a la política en el puente de mando de la acción colectiva en un marco contextual, el de la sociedad de la información, donde la renovación continua de las voluntades políticas es una necesidad estructural. Dicho de otro modo: la proactividad frente a los retos sociales y a su creciente complejidad es la marca de calidad de la política contemporánea.

Tenemos un ejemplo con el proceso democrático. La democracia misma, nos diría Arthur Rosenberg (1981), no se identifica esencialmente con la fórmula parlamentaria, como tampoco se identifica con un sistema representativo definido de una vez y para siempre. La democracia es antes que nada un movimiento de renovación continuo que no duda, si es preciso, romper con la legalidad constituida. Ahora está claro: los procedimientos de la democracia representativa resultan insuficientes para incorporar plenamente a los ciudadanos y ciudadanas en el proceso de toma de decisiones, así como para recuperar el valor de lo colectivo y promover la capacidad crítica de la ciudadanía. La gobernanza democrática es la marca de calidad de la democracia contemporánea, porque ahonda en el proceso democrático sin menoscabar la democracia representativa; proporciona voz más allá del voto y promociona el compromiso político ciudadano por encima de los tacticismos y contiendas electorales.

2. 5 Claves de la acción política en Gobernanza

1. El incremento de la complejidad y diversidad de las necesidades, demandas y problemáticas sociales acaba con la política omnisciente y omnipotente. La autoridad política legítima sería ineficaz e ineficiente si pretendiera dar respuesta a semejante contexto desestimando los

acuerdos o apoyos de los mundos privado, asociativo y comunitario. Esos mundos también lidian con la complejidad contextual, a la vez que son fruto de ella. La correspondencia entre sus organizaciones y la administración pública en el momento de afrontar retos sociales multiplica la capacidad de impacto social de las políticas.

2. Eso por una parte, pero además a ello hay que añadir las dificultades en la captación y la gestión de la información disponible. Efectivamente, la actual sociedad de la información denota un nuevo modelo de desarrollo fundamentado en la capacidad de traducir los ingentes montos de información en conocimiento (Castells, 1998). En consecuencia, gestionar las informaciones disponibles implica una necesidad estratégica contemporánea que ni los cuerpos técnicos de las administraciones ni los liderajes políticos democráticos pueden acometer en soledad. Por tanto, los procedimientos de la gobernanza también se ajustan a la necesidad de encontrar confluencias y sinergias entre diversos núcleos de información relevante, según el objetivo de perfilar con mayor precisión las políticas.
3. La autoridad política adquiere legitimidad si consigue organizar la sociedad civil para acometer la tarea general del desarrollo humano. El gobierno se ve en la necesidad de aunar capacidad relacional a una óptica estratégica flexible, adaptativa al cambio social. Un gobierno que cuide su dimensión relacional establece canales de participación efectiva funcional a la consecución de objetivos. La legitimidad está tanto en el proceso (pensar y actuar compartiendo) como en los resultados (en su existencia como fruto del curso de acción).
4. De ello se deriva que, en condiciones de gobernanza, la clásica dicotomía entre sociedad civil y política se difumina dando paso a un sistema político de relación en que la autoridad política lidera procesos de cambio sobre la base de un consenso ciudadano básico, tanto en lo conceptual (qué es a lo que se responde) como en aquello orientado a la acción (qué debe hacerse). Planteamos, en suma, que la política organiza las interdependencias (Inneraty, 2006), y que los gobiernos deben 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 (Blanco y Gomà, 2002). Más todavía: 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, como bien está indicando el diverso movimiento de mujeres a luz de la experiencia femenina (Araya, 2007).
5. El conflicto social es una oportunidad creativa. Por lo general, el consenso que permite una acción concertada es sólido si parte de disensiones anteriores en la manera de enfocar y plantear uno o varios retos sociales. Estar de acuerdo en todo y antes que nada es el escaparate con el que se esconde una relación clientelar y fragmentada entre la administración pública y un conjunto indeterminado de operadores sociales. Las disputas conceptuales, las diferencias en el proceder, entre otras posibles discusiones, permiten encajar diversos intereses y proyectos hacia la acción común aunque no se esté de acuerdo en todo. El denominado “interés general” deja de ser producto específico de las instituciones políticas para ser el resultado de un proceso dinámico y compartido, fruto del conflicto a la par que del diálogo, que recorre tanto la formulación como la gestión de políticas públicas. Por tanto, la cuestión no es hasta qué punto el gobierno es capaz de ejercer control o poder como dominación, sino hasta qué punto es capaz de establecer prioridades políticas y equilibrar relaciones de poder.

3. A modo de conclusión

A la política de la gobernanza le pasa como a los movimientos sociales: se sostiene si se mantiene en movimiento y se producen resultados, aunque sean difíciles de medir. Por lo que necesita de dinamización constante por parte del gobierno; una dinamización que no se fundamenta en la transferencia de recursos económicos, ni en las relaciones de poder en sentido literal, sino en la capacidad de establecer

un marco de confianza sustentado en el cultivo de una relación que se orienta hacia determinados resultados u objetivos. Así, la confianza, una confianza crítica y reflexiva que portan las personas que vinculan las organizaciones a los acuerdos, se erige en un valor político inestimable que no se puede desvincular de lo que entendemos por gobernanza.

El papel del político en tiempos de incertidumbre

D. José Luis Álvarez

Director del Servicio Público de Empleo de Asturias (España)

Si gobernar nunca fue fácil en el pasado, hoy sabemos que en el futuro la acción de gobierno será diferente y, quizás, más difícil. En el pasado, las élites dirigentes imponían su voluntad sobre los demás. Hoy el poder no lo tiene nadie de forma exclusiva, ni el gobierno de los estados ni el de las administraciones regionales o locales. El poder está repartido entre los muchos actores que operan en el territorio. Por otra parte, también están cambiando las formas cómo se establecen las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos.

Los responsables políticos son cada vez más conscientes de la necesidad de modificar la forma tradicional de gobernar. Las razones pueden ser variadas. En unos casos, el cambio se inicia al darse cuenta de que los métodos tradicionales presentan importantes límites a la hora de responder a los nuevos retos de la sociedad. En otras ocasiones el cambio se inicia cuando se constata que no se cuenta con todos los recursos, que la capacidad para poner en marcha los proyectos está repartida en el conjunto de la sociedad. Y también se cambia cuando te das cuenta que los ciudadanos acceden a todo tipo de información y se pueden organizar para defender sus intereses, sin contar con las instituciones tradicionales.

Ocurren muchos cambios y a una gran velocidad. Esto genera incertidumbre en los ciudadanos y, por qué no, también en los responsables políticos. Para abordar las incertidumbres actuales y futuras, quizás debamos repasar “las certezas” que hemos ido contrastando con la experiencia. Durante el siglo XX hemos aprendido cuestiones fundamentales para el gobierno de una región o una ciudad. Entre ellas quiero destacar dos: la limitación de las políticas basadas en el gasto público y la importancia de la democracia para el desarrollo económico y social.

- Cuando se afirma que se ha agotado el modelo basado en la provisión y gestión de recursos, no se pone en duda que debamos mejorar continuamente los sistemas de gestión para ir adaptándose a las nuevas necesidades y demandas de la sociedad. La mejora de la eficiencia y eficacia de los recursos públicos siempre será un campo de atención y trabajo. Lo que se destaca es que, cuando el gasto público supera ya el 50% del PIB, los gobiernos no pueden esperar que se produzcan mayores incrementos presupuestarios. Y, sobre todo, ya no se puede confiar en que estos incrementos de gasto o servicios, sí se produjesen, serían capaces de satisfacer unas necesidades sociales cada vez más amplias y complejas.
- En el siglo XX también hemos aprendido mucho acerca de las ventajas de la democracia. El crecimiento, la riqueza y la cohesión social se incrementan cuando el conjunto de la ciudadanía interactúa en libertad, confronta sus intereses y desarrolla sus capacidades. En toda sociedad, regional o local, hay múltiples actores económicos y sociales que tienen una particular visión de la realidad y del futuro. Con sus intereses propios, que a veces entran en conflicto, y también con sus capacidades para actuar. La democracia es la mejor manera de crear espacios,

de conflicto y encuentro, para trabajar juntos y para reforzar la cohesión social. Este capital social es un factor clave para el crecimiento económico. En los últimos años hemos participado en proyectos para crear estos espacios y construir proyectos comunes. Donde la interacción entre actores públicos y privados generaba el conocimiento necesario para definir los retos, los proyectos y las acciones necesarias para conseguir los objetivos compartidos. Hoy ya tenemos un importante número de experiencias positivas de cooperación en diversos territorios y circunstancias muy diferentes.

Pero el papel político no se reduce a evitar conflictos entre estos actores o a reagruparlos en pro de unos objetivos comunes. A mi modo de ver, el mayor reto reside en hacerlo en momento de tan importantes transformaciones como las que vivimos actualmente, en el que se afrontan nuevos desafíos políticos provocados por variables tan importantes como los cambios en el rol de los Estados, la evolución del comportamiento de los ciudadanos y la transformación de la forma en que ambos se relacionan.

- Por una parte, los Estados cada vez son más incapaces de controlar los flujos generados por las redes globales de riqueza, poder e información. Los Estados han perdido buena parte de su soberanía y cada vez son más incapaces de garantizar la “SEGURIDAD” a sus ciudadanos cumpliendo sus compromisos como estado de bienestar (tradicional fuente de legitimización política ante los ciudadanos).
- Éstos, los ciudadanos, cada vez actúan más como sujetos individuales, más autónomos, que establecen “alianzas provisionales” entre sí y atienden menos al interés general o solidaridad colectiva. Situación que se acelera cuando las instituciones y organizaciones de la sociedad civil, que aportaban su energía y articulaban a la sociedad, han perdido parte de su capacidad de relacionarse con los valores de la gente y de aportarles seguridad. Es el caso de los partidos, sindicatos, iglesias mayoritarias.
- La relación entre el Estado y ciudadanos también está cambiando muy rápidamente. Esta relación se establece cada vez más a través de los medios de comunicación, que, a su vez también están sujetos a las profundas transformaciones producidas por los medios electrónicos.

Los cambios están modificando la propia naturaleza de la relación entre el Estado y la sociedad y se añaden a la crisis de legitimidad del sistema político que va perdiendo atractivo y la confianza pública.

Pero no quería dibujar un panorama alarmante sino introducir el entorno en el que se desarrolla la actividad del responsable político y los nuevos retos que debe afrontar.

También hay elementos positivos. A mi modo de ver, el elemento de futuro más positivo reside en que la gente no se retira o abandona la escena política. El escepticismo que tiene la población no significa que los ciudadanos dejen de votar ni se despreocupen de la democracia. La mayoría de los ciudadanos considera que el marco democrático es indispensable para poder llevar a cabo sus proyectos de vida. De hecho, cuando la población percibe una fuerte amenaza para la democracia o la posibilidad de una acción política significativa, se moviliza con entusiasmo. Lo hemos visto en Brasil en el 2002, en España en el 2004, en Francia este año y aquí en el trabajo realizado en el municipio de Caguas.

Las personas continúan movilizándose cuando se identifican con unos proyectos concretos de su interés, ya sean orientados a objetivos limitados o que pretenden grandes transformaciones de la sociedad. La posición activa de los ciudadanos en defensa de la democracia, como el sistema político, en el que se debate y busca el bien común, debe animarnos a la esperanza. La democracia política también evolucionará durante este siglo XXI. Ya lo estamos viendo cuando observamos como los movimientos sociales cada vez se organizan con más facilidad en torno a Internet, como acceden a información y a nuevas maneras de organizarse, y, sobre todo, como construyen identidades en torno a cuestiones muy diversas: ecológicas, religiosas, territoriales, étnicas, de género...

A la transcendencia que le demos a la democracia en sí misma, hay que añadir que en este entorno de libertad es donde mejor se puede desarrollar la innovación, la flexibilidad y el conocimiento necesarios

para abordar los cambios del entorno y los nuevos proyectos. Si la democracia y la participación son elementos claves para avanzar en el futuro, el político electo no puede quedarse en un mero gestor de recursos. El político electo debe liderar la construcción de los proyectos democráticos porque él, entre todos los actores, es el único que ha sido votado por todos los ciudadanos y al que más le corresponde velar por la democracia.

En el fondo estamos abordando la concepción que tenemos del “poder”. No lo entendemos como el medio para imponerse ante terceros, sino como la capacidad para desarrollarlos y responsabilizarlos. El líder político, como siempre, debe ser capaz de leer la realidad, adaptarse y modificarla. Para conseguirlo debe ser consciente de los grandes cambios que han aumentado la complejidad de nuestras sociedades, debe estar en escucha activa ante los nuevos problemas de la sociedad civil y de establecer relación entre ellos, dotándolos de un horizonte conjunto.

Ya no se le pide tanto que presente programas electorales basados en obras o nuevos servicios como que escuche y aúne a actores de la sociedad; los identifique en proyectos comunes, y, de manera destacada, aumente la toma de conciencia del conjunto de la sociedad en sus capacidades y responsabilidades.

Este es un tránsito en el que los responsables políticos saldrán reforzados en su autoridad y capacidad de liderazgo. Un camino en el que la democracia se consolidará como el medio en el que se resuelven los intereses del conjunto de la sociedad.

Las claves del liderazgo político representativo

D^a. Maureen Clarke Clarke

Vicealcaldesa en ejercicio de San José de Costa Rica y responsable para Centroamérica del Centro Mujeres y Ciudad.

1. El liderazgo político de las Mujeres en la Ciudad de San José, Costa Rica

La presente ponencia, está enfocada en el liderazgo político de las Mujeres, en la Ciudad de San José, Costa Rica, donde inciden factores y/o condicionan el ejercicio político, tales como: Historia, Política, Economía, la Sociedad y factores Legales.

La participación política de las mujeres en las últimas elecciones ha fomentado un Liderazgo Femenino importante, teniendo como base elementos de éxito en desempeño de puestos de toma de decisiones, versus la vida personal de una mujer, frente a sus múltiples funciones como esposas, madres, profesionales, mujeres, confrontado con las exigencias del cargo, cuando somos parte de la política de una nación, enfrentando día a día desafíos del poder.

Cabe mencionar que el Municipio de la Capital, San José, está integrado por 11 distritos, su territorio cubre 45 kilómetros cuadrados, tiene una población de 367.894 personas, de los cuales el 50.7% somos mujeres y el 49.3% son hombres, se calcula que más de un millón de personas entran y salen diariamente de la capital y un tercio de los hogares josefinos tiene como jefe de familia una mujer, lo anterior con la finalidad de considerar territorio y población, para analizar porcentajes de participación política en cuanto a género.

Dentro de las bases históricas del país resaltan: la democrática, la familia, los valores y la política, siendo importante resaltar el voto femenino, donde en los noventa, con una coyuntura política nacional

e internacional ideal para los avances en materia de género, se ejercieron las más fuertes presiones, y se obtuvo como resultado un aceleramiento del proceso que trajo cambios sustanciales por medio de las presiones en estructuras internas de los partidos y rompiendo esquemas y estereotipos. También ha jugado un papel trascendental el marco legal dentro del ordenamiento Jurídico Constitucional que establece garantías sociales e individuales. Fue, por tanto, una década de grandes avances legislativos, a favor de igualdad y derechos para las mujeres, como:

- Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer
- Convención de Belem Do Pará (Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer
- Delegación de la Mujer
- Defensoría de la Mujer
- Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia
- Ley sobre la Regulación de la Unión de Hecho
- Ley Contra la Violencia Doméstica
- Ley de Pensiones Alimentarias
- Ley de Penalización de la violencia contra las mujeres

En el ámbito económico se ha demostrado un avance significativo en la materia por, entre otros, la permanencia de clases económicas o grupo de presión importantes, requerimientos de educación (primaria, secundaria y universitaria, post grado) y en los últimos 7 años se ha incrementado de 9000 a 18000 la participación femenina en puestos directivos de la administración pública y privada. Siendo el incremento del 2007 de un 16%.

Socialmente se ha desarrollado un status social que se ostenta, (familia, apellido), sin embargo como sociedad todavía padecemos de ataduras: en lo privado se privilegia la pertenencia a linajes familiares, en algunos casos el apellido sigue evidenciando la no pertenencia a ningún núcleo social influyente.

La participación política de las Mujeres en las últimas elecciones ha aportado interesantes resultados, ya que estudios basados en el marco de la disposición del Tribunal Supremo de Elecciones, dispusieron que los partidos políticos debían contar para que la cuota mínima del 40% de participación política de las mujeres, para ser aplicada en puestos elegibles; de acuerdo a los compromisos del Estado costarricense en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, respondiendo con el evidente incremento en puestos políticos, como se indica:

- **Poder Legislativo**
 - En el análisis comparativo entre el resultado del proceso electoral de 2002 y el resultado del 2006, se da una leve ventaja de dos Mujeres Congresistas.
 - Los resultados obtenidos son producto de que no todos los partidos políticos aplican la proporcionalidad en puestos elegibles
- **Poder Ejecutivo**
 - Con la Ley de “Promoción de Igualdad Social de la Mujer” (7142), hay un compromiso del Estado de establecer mecanismos eficaces que aseguren el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en cargos de toma de decisión.
 - Dentro del marco comparativo del Gobierno anterior y el actual, en algunos casos hemos avanzado muy poco; en otros hemos retrocedido.
- **Gobierno Local**
 - En el 2003 es la primera vez que se eligen los cargos de Alcalde y Vice Alcalde nueva figura mediante el sistema de elección directa.

- Es en el Gobierno Local donde se logra mayor participación de la mujer y se cumple con el porcentaje mínimo del 40%. Con excepción de las Alcaldías.
- En la elección de Vice Alcaldías, se refleja más la participación de la mujer.
- La última elección del Gobierno Local fue el 3 de diciembre del 2006

El Liderazgo Femenino, hace una idea del Poder Formal vs Poder Real, subsisten profundas diferencias en materias como la pobreza (decimos que la pobreza tiene rostro de mujer), y las poblaciones femeninas de origen africano, indígena y chino son las que sufrimos mayor exclusión social entre las mujeres, el tema de la diversidad étnica, es muy reciente en el lenguaje político y social de Costa Rica, y ni siquiera se asoma en el lenguaje económico.

Siendo por palpable el pensar que es una falacia al asumir puestos de elección para la mujer y el creer tener el poder real, ya que debe tener claridad, utilizar la experiencia y capacidad, cumplir una agenda realista y tener presente que los hombres en general no aceptan mujeres como jefas, y en ocasiones hay unión para boicotear el ejercicio de la función, sin saber la distinción del estilo de liderazgo, la oposición frente a la defensa de las creencias y utilizan los medios de contraataque o autodefensa psicológica masculina y a veces femenina.

Como mujeres tendremos poder real si, tenemos control sobre nuestras vidas, más confianza en nuestras habilidades, acceso a recursos para darnos la independencia y fuerza necesaria para luchar por lo que queremos, teniendo elementos de éxito en el Desempeño de Puestos Públicos, considerando: Visión de la vida, Motivación Personal, Convicción del papel en un puesto, Manejar el tiempo (muy importante), Servir de instrumento de cambio, Convencimiento real, Profundo deseo de servir.

En el mismo orden de ideas como mujeres tenemos que tomar en cuenta nuestra Vida Personal vs Exigencia del Cargo, donde sobresalen el control sobre mecanismos de lugar en la sociedad, manejo de la autocrítica hacer lo que se debe, no descuidar a la familia, involucrarla, discutir con ellas puntos de interés y utilizar al máximo la tecnología moderna, ser práctica.

Desafíos del Poder, los **Valores y Objetivos**:

- Firme convicción de hacer lo posible
- Ser realista, sortear los obstáculos
- Seguir adelante a pesar de todo
- Tratar de hacer la diferencia
- Mantener los principios
- Ser persistente
- Tener presente el "costo"
- Seguridad y tenacidad

Algunas de las claves que podemos tomar en cuenta para un desarrollo eficientes es definir una visión del futuro ideal de nuestra sociedad y desde esa perspectiva determinar en qué medida podemos ayudar a lograr esos objetivos, tener claro que la participación de las mujeres en puestos de decisión no es garantía de representación de los intereses de su género.

Generar estrategias de capacitación y sensibilización en materia de género y poder, para que puedan luchar conociendo mejor los antecedentes, la teoría así como el entorno, destacar la labor de las pioneras a través de la historia para mantener vivo el esfuerzo, y se conozca el antecedente para actuar sobre el presente, y perfilar el futuro, educar al hombre e ir sensibilizándolo para que podamos involucrarlo en el proceso de cambio hacia una mayor equidad social y la creación de Redes de apoyo y asesoría de mujeres en política, que la ayuden y donde puedan compartir experiencias para mejorar el desempeño personal. El cúmulo de experiencias y conocimientos locales que recopilamos de la vida así como las necesidades y expectativas deben ser valorados como insumos vivenciales que aportamos.

En conclusión, la incorporación de la mujer en el gobierno debería ir hacia un mayor impacto en la gobernabilidad democrática, sin embargo existen grandes limitaciones.

Existe aún, hoy en día, a pesar de las acciones afirmativas, una gran desigualdad en el reparto de poderes y facultades de decisión en todos los niveles tanto público como privado. Tenemos una insuficiencia de mecanismos eficaces para promover el adelanto de la mujer y sigue existiendo una falta de sensibilidad y compromiso hacia los derechos de las mujeres.

Si analizamos las distintas estructuras de la vida sociopolítica de Costa Rica, comprobaremos que se ha avanzado pero en forma muy lenta y comparativamente desigual. Ésto se da incluso en áreas que se tendería a creer que son más igualitarias como en el movimiento cooperativo, organizaciones campesinas, organizaciones sindicales, donde encontramos que su participación ha sido omitida por la historia donde estuvo siempre subordinada a la de los varones quienes siguen manteniendo el control de los niveles de toma de decisión.

Las mujeres costarricenses hemos aumentado cualitativa y cuantitativamente nuestra participación en los procesos electorales, organizaciones partidarias y sociales, y la gestión pública. No obstante, continuamos enfrentándonos a múltiples barreras políticas, sociales, culturales, educativas e institucionales que nos impiden acceder en condición de igualdad tanto a los niveles decisorios, como a la participación en los procesos productivos.

Si bien hemos podido escalar posiciones que estaban reservadas exclusivamente a los hombres, la realidad es que sigue siendo a manera de excepción.

Se hace necesario superar el prejuicio hacia la capacidad de las mujeres para gobernar y dirigir empresas.

La legislación emitida provee un marco que permite la igualdad formal, sin embargo continúa la necesidad de medidas especiales, en algunos casos transitorios o del “mientras tanto” para que la misma sea una realidad. Debemos pasar de lo Posible a lo Justo, Necesario y Equitativo.

La Convención de las Naciones Unidas para la Eliminación de las Formas de Discriminación Contra las Mujeres, permite esa instrumentalización, no obstante su aplicación no ha implicado el rompimiento de todas las barreras estructurales.

En el ámbito de las políticas de gobierno se ha fallado en la implementación de acciones eficaces dirigidas a eliminar concepciones y prácticas sexistas en la educación, en los medios de comunicación, los servicios estatales, el sector económico y otras esferas que promuevan la integración, la igualdad y la equidad.

La discriminación se da también en la práctica por las interpretaciones y aplicaciones sexistas que se siguen haciendo en todos los ámbitos.

También se da la discriminación por omisión, como en el caso muy conocido del no-nombramiento de mujeres en las Juntas Directivas de las Instituciones Autónomas que han sido históricamente los centros de concentración del poder político de los hombres de negocio.

La realidad nos demuestra el avance inusitado de la violencia en las relaciones tanto sociales como interpersonales. Actualmente es la violencia la primera respuesta ante cualquier estímulo, y sabemos que en muchos casos se inicia con la violencia contra las mujeres.

Están cambiando los patrones de comportamiento de nuestra sociedad, la pregunta es ¿cómo se está dando ese cambio? ¿Cómo influir para tener una sociedad más justa e igualitaria y menos violenta? Cada una de nosotras tenemos la responsabilidad de participar y trabajar arduamente en la construcción de esa sociedad que todas queremos.

2. Modelo formativo para Liderar en Clave de Género

De los puntos fundamentales que han abordado los diferentes estudios en torno al tema de género dentro de la política se han generado tres grandes instancias, a saber:

- El ejercicio de la ciudadanía plena de las mujeres, que además de ser un derecho inalienable, es consustancial al desarrollo democrático de las ciudades, fundando así una vida común, en participación con los asuntos colectivos y en el reconocimiento de cada individuo como ser humano con plenitud de derechos.
- Las políticas locales de igualdad, que apoyadas con las estructuras y recursos idóneos han permitido avances muy importantes en la protección de los derechos de las mujeres. Aunque el reconocimiento del principio de igualdad por sí solo no basta para que la participación de las mujeres en las decisiones locales esté garantizada, es necesario apoyarlo con políticas activas específicas de igualdad, y a la vez promover que sena transversales en todas las áreas de gobierno, que tengan como objetivo dicha participación.
- La implicación de las mujeres en la vida política local ha sacado a la luz problemas políticos que antes no eran considerados como tales: la conciliación entre vida profesional, actividad política y vida privada; la invisibilidad de problemas tan graves como la violencia familiar; la enorme aportación de las mujeres al bienestar social de la comunidad; y la imposibilidad de que las ciudades se conviertan en espacios para vivir, si no se planifican y gestionan en todas sus áreas con un enfoque de género.

Sin dejar de lado temas tan importantes como son la imprescindible contribución de las mujeres a la consolidación de la democracia local, el tipo de ciudad que hemos de construir para que sea habitable para todas, la necesidad de políticas de inclusión y no segregación y, en general, todo lo que implica la aportación de las mujeres a la vida pública.

Que realizaron estudios tales como:

- Cuáles son las políticas más efectivas para garantizar la presencia de las mujeres en los distintos ámbitos de toma de decisiones locales.
- Cómo incorporar a los grupos de mujeres más desprotegidas o vulnerables socialmente a la toma de decisiones y al bienestar de las ciudades.
- Cómo ha de ser una ciudad habitable para mujeres y hombres.

La propuesta de la Diputación de Barcelona para coordinar el trabajo de la red se fundamenta en los siguientes ejes conceptuales:

- La igualdad de derechos de las mujeres y los hombres forman parte de los derechos humanos.
- Las políticas de género constituyen un instrumento adecuado para promover la igualdad de oportunidades.
- Las políticas locales ocupan un papel destacado en el fortalecimiento de los derechos de las mujeres.
- Las ciudades de América Latina y Europa, trabajando en red, pueden convertirse en un espacio privilegiado que permita consolidar los avances hacia la plena ciudadanía de las mujeres.

Los distintos seminarios han configurado escenarios de debate de suma importancia, donde en cada uno de los encuentros se han determinado focos de estudio de preponderancia.

2.1. Seminario de San Salvador

En el seminario de San Salvador, en el año 2003, con el título ¿HAY UN ESPACIO POLÍTICO LOCAL PARA LAS MUJERES? Se determinaron los siguientes temas: La barreras que impiden la

presencia de las mujeres en la política: iniciando con la prerrogativa de cuáles son las causas, determinando que desde la antigua Grecia se concebía a un ser humano público como aquel de pleno derecho de concepción ser un varón adulto y libre, no así para ser considerados los siervos y las mujeres.

Teniendo entonces,

Las barreras que se interponen:

- La construcción de género en la democracia tradicional: el ser humano con derecho al público es el varón adulto y libre. La mujer no es considerada un ser humano de pleno derecho, y su espacio es el privado.
- La educación de las mujeres ha enfatizado la familia como su ámbito exclusivo.
- La falta de autoestima de las mujeres les impide entrar en la política, que es un ámbito competitivo.
- La presentación como candidatas sólo de famosas y familiares de políticas.
- Muchas mujeres no pueden participar en la política porque su situación de pobreza hace que su única preocupación sea la de sobrevivir.
- Los factores institucionales que frenan la captación, selección y elección de las mujeres como candidatas: sistema electoral, ideología y posición de las mujeres en los partidos, procedimientos de designación de candidatas.

Las herramientas para que las mujeres hagan política:

- La elevación de nivel de educación, para que la realidad cultural se analice desde la óptica de género.
- Las campañas de sensibilización y comunicación que tengan en cuenta los espacios de género.
- La formación política específica: objetivos, experiencia y medios.
- El establecimiento de cuotas de participación en la política local
- Fortalecer el movimiento de mujeres, uniéndose a él y exigiendo ser escuchadas en los asuntos locales importantes.
- Avanzar en la participación en la vida laboral
- Establecer un nuevo pacto social y en los partidos: compartir las responsabilidades familiares, el trabajo y el poder.
- Tomar la política como proyecto personal, con metas claras y con una gran información de la realidad social.
- La presencia en las comisiones y órganos de consulta ciudadanas.
- La extensión de los servicios sociales comunitarios de atención a las personas dependientes, para que todo el peso de la atención no recaiga sobre las mujeres.

Para qué hacer política:

- Para resolver los grandes problemas comunes a toda la ciudadanía.
- Para construir un modelo de sociedad basado en la igualdad, en la no discriminación, en el derecho a la decisión individual, a la calidad de vida para todos y al reconocimiento de la aportación de todos los miembros de su comunidad.

2.2. Seminario de Barcelona

Las Bases:

- El reconocimiento de la igualdad jurídica y económica de las mujeres como derecho inalienable.

- La existencia de políticas locales para el fortalecimiento de los derechos de las mujeres, con medios, estrategias e instrumentos adecuados.
- La libertad de las mujeres como medida de libertad de la sociedad.

Los objetivos cara a la paridad:

- Solventar el déficit cualitativo (preparación de las mujeres)
- Desenmascarar y desactivar la cinofobia del mercado.
- Forjar una voluntad común, con metas homogéneas y trabajando en red para conservar lo conseguido y seguir avanzando en las libertades.
- Conseguir que las mujeres sean ciudadana muy motivadas y seguras de sí mismas.
- Consolidar redes de colaboración entre las mujeres.

El ideal de ciudadanía:

- Participación: posibilidad de ser electa para cargos públicos.
- Distribución de la riqueza: erradicar la feminización de la pobreza.
- Reconocimiento de la ciudadanía: acabar con los estereotipos sexuales que consideran los derechos como concesiones a las mujeres.
- Enfoque de género para todas las políticas locales.

Las estrategias exitosas en el ámbito local:

- Protección de los derechos cívicos en coordinación con el resto de las administraciones públicas.
- Hacer visible la situación diferencial de las mujeres en la ciudad.
- Empezar por medidas de acción positiva: cuotas y financiación de la paridad.
- Crear y fortalecer los organismos de igualdad municipales.
- Diseñar todas las políticas locales con un enfoque integral de género y transversal a todas las áreas de gobierno municipal.

2.3. Seminario de Montevideo

Los valores que las gobiernan:

- Considerar a cada individuo como una persona única y la acogen en sus diferencias.
- Protegen a la ciudadanía de la inseguridad física, económica y social.
- Están regidas por el respeto de la ley y a la ética.
- Promueven la conciliación de trabajo, familia y vida personal en plenitud y para todas las personas.
- Promueven la convivencia basada en una tarea común, en la confianza en los demás miembros de la comunidad y hacia los espacios comunes.

Cómo se entiende el desarrollo local:

- Considera los problemas específicos de la ciudadanía.
- Integra a las mujeres como agentes activos del desarrollo en los ámbitos decisorios y de consulta.
- Cuida el reparto del trabajo y la protección social.
- Valora el rol de asistencia social que cumplen las mujeres, atribuyéndoles un valor de mercado y garantizando la protección social de las cuidadoras.

La ciudad y las mujeres migrantes y desplazadas:

- Defiende sus derechos humanos.

- Hace visible su vulnerabilidad y las protege de la explotación, el desamparo y la marginación.
- Promueve a sus organizaciones, les reconoce su papel de interlocución en la ciudad y respeta su cultura.
- Las integra a la plena ciudadanía, acabando con su invisibilidad, facilitando su acceso a los servicios de la comunidad y garantizando un papel activo en el desarrollo económico, cultural y político.

La situación de las mujeres políticas suele ser bastante precaria porque son pocas. Y porque están aisladas entre sí. La formación debe contribuir a crear estos vínculos de relación y comprender su importancia. No es suficiente con hablar de solidaridad. A menudo se piensa que las mujeres serán solidarias por naturaleza pero no es así. No se trata de un sentimiento o de una virtud innata: se trata de una necesidad una exigencia política para poder tener fuerza.

Las mujeres deben aprender a hacer política utilizando las estrategias que les beneficien, para cambiar la realidad e introducir nuevos valores. Y eso sólo podrán hacerlo conociendo los instrumentos políticos y con una sólida formación.

3. Centro Eurolatinoamericano de Formación Política “Mujer y Ciudad”

En Costa Rica, y especialmente en el ámbito local, la lucha por la equiparación de derechos políticos de las mujeres, ha sido sinuosa y llena de obstáculos; luego de haberse logrado, al final de los años 90, alguna legislación sobre el tema, además de algunas medidas de acción afirmativa y un incipiente cambio cultural, la situación parece estar mejorando lentamente.

Durante los últimos 57 años, mientras el país lograba grandes avances en el desarrollo humano, las mujeres fuimos, poco a poco, abriéndonos espacios en la Institucionalidad Democrática Costarricense. En el caso de la capital, San José, el precedente más importante de esta lucha, lo protagonizó Matilde Marín, quien fue gobernadora, regidora, la primera alcaldesa de la capital (en 1970) y posteriormente, diputada.

Sin embargo, al margen de contadas excepciones, la mitad de la población Costarricense, las mujeres, siguió careciendo de una representación política directa. Los cargos políticos, por varias décadas, fueron ocupados, en todas las escalas, por hombres.

No fue sino hasta en 1989, que la Asamblea Legislativa de la república, durante la primera presidencia del doctor Oscar Arias Sánchez (1986-1990), aprobó, finalmente, una ley de **“Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”**.

Ante las barreras sociales y culturales para la participación política femenina prevalecientes, esta normativa instauró acciones afirmativas, también llamadas de discriminación positiva, que crearon cuotas de representatividad de las mujeres en las instituciones del estado.

La iniquidad respecto de la participación de la mujer en la vida política de Costa Rica, también abarca a los gobiernos locales. Tras la promulgación del actual Código Municipal, en 1998, cuando se estableció la elección directa de alcaldes y alcaldesas por sufragio popular directo, sólo nueve municipalidades, de las 81 que hay en el país, están encabezadas por una mujer.

En cuanto al proyecto de San José: **“Centro Eurolatinoamericano de Formación Política: Mujeres y Ciudad”**, hoy día apoyado por Urbal 12, refiere al fortalecimiento de la Ciudadanía de las Mujeres, así como a la capacidad institucional para la concreción de políticas de equidad de género en la ciudad, como factores dinamizadores del desarrollo sostenible.

La idea, es promover la participación política de las mujeres, con el propósito de consolidar su presencia en las instancias de decisión de ámbito local.

Esta iniciativa es vital para el gobierno local josefino, ya que comienza a desarrollarse en momentos en los que acaba de estructurarse una política institucional de género, que además deseamos que sea, transversal en toda la gestión del ayuntamiento a la que aplica diez lineamientos estratégicos

Lo anterior se ha dado con el fin de hacer integral la política de género en el Municipio, en el año 2002 se constituyó la Oficina de la Mujer, actualmente adscrita al Departamento de Participación Ciudadana, liderada por la Gerencia de Gestión Municipal, así como la **Comisión permanente de la condición de la Mujer del Concejo Municipal**.

A partir de la formulación de criterios claros y de acciones concretas, ambas instancias, han logrado, en el plazo de cuatro años, que el tema de género en la ciudad de San José, sea uno de los vértices sobre los que se construye la Gestión de la Municipalidad, en planos tan diversos como el Desarrollo Urbano, Económico, Social, Cultural y Ambiental dentro de un marco de Sostenibilidad.

¿Por qué es importante en el nivel local profundizar en la capacitación política de la mujer?

Precisamente porque, a escala local, es donde más se expresa el trabajo y el pensamiento de la mujer, considerando que el ayuntamiento, desde su rol Constitucional de rector del progreso de su jurisdicción, es el primer eslabón que mueve a la compleja maquinaria de la democracia.

El liderazgo de las Comunidades, desde las más estables socio-económicamente hablando, hasta aquellas denominadas de atención prioritaria, debido a sus condiciones de pobreza, está concentrado en las mujeres.

De este modo, en la base, no sólo hay un equilibrio de género, sino que, debido al desempeño y compromiso de las Mujeres, hay un invaluable potencial para tratar temas tan diversos como la educación, la lucha contra la adicción a las drogas, la construcción de infraestructuras comunales, la creación de espacios para el deporte o el esparcimiento de niños y jóvenes.

Formación de un Centro para la Capacitación Política de las Mujeres.

En este contexto, la Formación Política de las Mujeres, fortalecerá estos programas, dirigido a las lideresas comunales.

No sólo se trata de aumentar la cantidad de mujeres que participan en los procesos de toma de decisiones, sino, sobre todo, de mejorar la calidad de sus aportes.

De este modo, se garantiza que cuando una mujer vaya a participar en alguna de las estructuras políticas, estará sensibilizada sobre el tema de equidad de género y contará con una visión y una agenda Municipal en todas las escalas.

Hasta ahora, la mujer es elegida, alcanza ciertos puestos y participa, en el plano local, incluso en un mayor grado que los hombres; sin embargo no termina de afirmar su incorporación o no permanece en los puestos de elección.

Estamos, de esta manera, dispuestos a abrir los espacios, realizar el trabajo logístico y hacer la convocatoria, para que las mujeres de la capital se incorporen a un programa de formación política.

Vale la pena señalar, sin embargo, que esta propuesta este contextualizada dentro de la realidad Latinoamericana, en la que las Mujeres todavía están muy lejos de alcanzar las cuotas de participación que tienen en Europa, especialmente en los países Nórdicos.

El proyecto, se incorpora al ritmo y a la etapa de avance de cada socio, de una lucha política muy dura, especialmente contra un modelo cultural que, a pesar del discurso democratizador e igualitario, aún conserva prejuicios hacia el Liderazgo Femenino.

El acceso de las mujeres a puestos políticos, debe traducirse, además, en la generación de políticas de equidad de género, ya que muchas olvidan este tema cuando ya se ubican en cargos de importancia.

Las mujeres que resulten electas para cargos públicos, deben estar suficientemente sensibilizadas, para que asuman una agenda transformadora en materia de Equidad de Género, de modo que su incorporación en el desarrollo sostenible del Cantón y del País, sea verdadera.

Se debe plantear los canales indicados, para que las mujeres puedan intervenir y aportar, en la identificación de sus propias demandas y en función de sus necesidades.

Las mujeres queremos participación política, primero, porque somos la otra mitad de la población y, segundo, porque la visión femenina de la realidad es distinta. La mujer tiene un estilo de liderazgo diferente que aporta mucho más positivamente, al planteamiento de políticas de desarrollo económico y social.

Con el proyecto de Urbal 12, tenemos el fortalecimiento de grupos de mujeres, para lograr una articulación o incidencia en favor de sus necesidades e intereses, como la defensa de sus derechos; potenciando, también, su papel protagónico en el devenir político del estado, a escala local y nacional.

Fomentar, además, la cooperación, el intercambio, el debate y la solidaridad entre las mujeres, para que se generen relaciones, primero informales y luego institucionales, que den lugar a redes, con incidencia en la gestión municipal.

Fortalecer la capacidad de dirigencia de las organizaciones femeninas, para formular propuestas y gestionar recursos, que permitan satisfacer sus necesidades y las de sus comunidades.

Esto será posible, a partir de la promoción de la capacidad de negociación y diálogo, para alcanzar acuerdos con las y los responsables de la administración.

Nuestra esperanza, es que, algún día podamos superar las cuotas, hoy absolutamente necesarias, para que exista una paridad real, incuestionable, entre hombres y mujeres en la arena política. Sin embargo, esto demanda de un cambio cultural que, probablemente, requiera varias generaciones.

La equidad no son privilegios o prebendas, sino el libre acceso a las oportunidades.

La participación política, con las leyes vigentes e iniciativas como la de Urbal con la Municipalidad de San José, eventualmente, lograrán una mayor equidad en la participación de las Mujeres en los procesos de toma de decisiones; sin embargo, otros campos, como el de la equidad de oportunidades en la escala económica, aún están en pañales.

Proyecto Centro de Formación Política “Mujer y Ciudad”

Objetivo: promover el acceso y la consolidación de mujeres latinoamericanas y europeas en las instancias de decisión para la creación de un centro de formación política para su participación.

Gestores del evento

- Diputación de Barcelona (España)
- Gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires (Argentina)
- Municipalidad de San José (Costa Rica)
- Provincia de Torino, la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito
- Fondo de desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer-Sección Latinoamericano (UNIFEN-LAC)

Diseño del proyecto: Es un curso de especialización que consiste en 10 ediciones, de las cuales cinco de ellas serán presenciales y cinco ediciones a distancia, además se iniciará un área de investigación e iniciará un centro de Recursos Telemático de apoyo a la Formación.

Metas del proyecto

- Aumentar la presencia de mujeres en los procesos de toma de decisiones, en las instancias locales, como mecanismo de fortalecimiento de derechos, y democracia representativa y participativa, en ciudades para así promover una sociedad más justa e inclusiva.
- Potencializar las habilidades de las mujeres para promover una participación holística, y asertiva, con enfoque de género que potencialice las expectativas reales de vida, desde la toma de decisiones.

Proceso de Fortalecimiento

- Elaboración de un plan formativo (fortalecimiento de capacidades y habilidades).
- Una oferta formativa integral (habilidades analíticas y prácticas que promueva la investigación y facilite el acceso de recursos documentales de apoyo).
- Una oferta formativa (que se adopte a las realidades formativas en términos en contenidos actividades y formatos).
- Área de prevención de espacios físico y virtual (que promueva el convivió entre las mujeres de las instancias locales y las representadas).
- Posicionar el centro de “excelencia” (para la formación).

Grupos Beneficiarios

- Mujeres líderes y directivas de instituciones políticas locales.
- Mujeres líderes de organizaciones de la sociedad civil.
- Mujeres líderes comprometidas que quieran acceder a la política.
- En los cursos en línea han participado 30 mujeres del área de cobertura de la sede San José.
- El próximo curso en línea inicia en Enero del 2008.
- Los cursos presenciales serán en Abril y Agosto del 2008.

Criterios de Selección de los Grupos: La selección de los grupos colectivos de mujeres, se define de acuerdo con su potencial y condiciones de ejercer puestos de decisión local.

Organización y Coordinación

Estructura organizativa: que asegura la participación de todas las entidades sociales

- **Coordinación general:** se garantiza por medio de la Diputación del área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona (ejecutará actividades del Centro de Dinamización a través de la coordinadora ejecutiva (Barcelona).
- **Comité Director:** Coordinado por la coordinación general de Barcelona, e integrado por un representante de cada entidad social del proyecto y velará por el cumplimiento de las líneas de trabajo definidas.

Modalidad del Proyecto: Se ejecutará de forma virtual y física entre la coordinadora ejecutiva (Barcelona).

La coordinadora de Buenos Aires y la pedagógica convocará a tres reuniones con los representantes locales por lo tanto una se efectuará, buenas aires (Argentina), Barcelona (España) y San José (Costa Rica).

Se buscan con buena recompensa... Líderes para las democracias del siglo XXI

D^a. Marcia Rivera

Directora ejecutiva e investigadora del Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo (ILAEDES).

Buenas tardes, amigas, amigos; colegas que nos acompañan. Saludamos y celebramos esta iniciativa para discutir temas tan importantes y pertinentes al desarrollo de nuestros pueblos. Quiero compartir con ustedes una reflexión personal del tema de liderazgo político, basada primordialmente en el estudio, observación y seguimiento de los procesos sociales de algunos países de América Latina, que constituyen un verdadero laboratorio de iniciativas de innovación en materia de liderazgo político.

El concepto de liderazgo ha evolucionado a lo largo de la historia en consonancia con la transformación del contexto social de los países y de las teorías filosóficas, políticas o sociológicas prevaletes. Lo mismo ha sucedido con el concepto de política y su función como instancia de organización social y de dilucidación de intereses y/o visiones diversas. En consecuencia, constatamos que las nociones de liderazgo político han cambiado sustantivamente, que siguen cambiando cotidianamente y que cada día cambiarán más rápido y más profundamente. Comprender este proceso de cambio epistemológico e intentar incidir en él para que los cambios sean proclives a una profundización progresiva de la democracia, es absolutamente fundamental para el desarrollo de sociedades justas, así como de una convivencia más armónica en el mundo.

Ejercer un liderazgo político efectivo es una tarea cada vez más compleja. No solamente por los problemas que deben abordarse - y que tal vez no hayan cambiado demasiado en la historia de la humanidad- sino por la multiplicidad y diversidad de intereses y de actores sociales que configuran el espacio político hoy. Hasta no hace mucho, los partidos políticos, como agrupaciones voluntarias de ciudadanos, estructuraban, dominaban y controlaban el escenario de la política. Pero cada vez es más frecuente que los ciudadanos se agrupen de acuerdo a intereses muy diversos y en organizaciones sociales que buscan incidir en la política, sin necesariamente estar adentro de los partidos. De hecho, en la mayoría de los países occidentales se verifica una tendencia de debilitamiento de la capacidad de los partidos políticos para retener afiliados o militantes porque otros tipos de agrupaciones resultan más atractivas, particularmente a los jóvenes. Por ello, lograr la confluencia o convergencia de intereses para impulsar un proyecto medianamente consensuado supone un gran desafío a la política y a los líderes políticos hoy.

Otro elemento que hace más complejo el arte de liderar y de gobernar viene dado por el impacto social de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Estas han transformado cualitativamente las nociones de tiempo, de participación y de democracia, ampliando significativamente las opciones para sectores que hasta ahora estuvieron excluidos de procesos decisionales - desde los más sencillos a los más complejos y fundamentales. La política no está, ni estará, inmune a esa nueva realidad de participación que las nuevas tecnologías permiten. Si bien la telefonía celular y el Internet todavía no están al alcance todos los habitantes del planeta, cada día marcan más a las personas que acceden a ellos. De ahí que ejercer un liderazgo político efectivo requiera, en primer lugar, comprender el alcance, profundidad y complejidad de los cambios tecnológicos y de su impacto sobre la dinámica social. Requiere también sensibilidad para desarrollar nuevas estrategias de interlocución política a través de estos nuevos medios.

En resumen, que estamos frente a un momento en la historia de la humanidad donde en simultáneo se verifican profundos cambios multidimensionales que nos obligan a redefinir los contenidos de las prácticas políticas y de lo que definimos como las condiciones ideales para ejercer el liderazgo político. De la misma manera que las feministas de los años setenta no teníamos recetas para la “construcción del hombre nuevo” que aspirábamos tener como compañero, todavía hoy no tenemos un consenso claro de en qué consistiría el nuevo liderazgo a que colectivamente aspiramos los que estamos comprometidos con sistemas sociales verdaderamente democráticos. Sí sabemos lo que no queremos; sí reconocemos los rasgos que quisiéramos erradicar en la mayoría que los que hoy dominan el terreno de la política, pero no existe una receta única para lograr ese nuevo liderazgo que sea capaz de valorar la diversidad y a partir de ella construir democracia. En prácticamente todos los países de Latinoamérica se verifican indicadores objetivos de la insatisfacción ciudadana con los que hasta ahora han ejercido el liderazgo político y en muchos países - como Puerto Rico- quiénes se deciden entrar en la política arriesgan su prestigio personal. Por ello, resulta imprescindible abrir todos los canales posibles de discusión para ir generando esas nuevas ideas de lo que debe ser el liderazgo político modélico para el futuro inmediato.

1. El liderazgo político como praxis social

El liderazgo político es un producto social, resultado de la interacción de muchas y muy diversas variables. Por un lado, están las cualidades de una persona, desarrolladas a lo largo de la vida en familia, escuela, comunidad, trabajo... Estas definirán condiciones para el desempeño personal e incluyen elementos como la presencia de valores éticos, la capacidad de análisis de situación, de expresión e interacción social, la tolerancia a la diversidad y la capacidad de colocarse en el lugar del otro. Una persona nacida y desarrollada en una familia con fuertes valores éticos y un medio proclive al cambio, que reconozca el valor de la diversidad, seguramente desarrollará aptitudes distintas a una persona que se desarrolló en un medio laxo en valores, de resistencia al cambio, o de intolerancia a la diferencia. Siendo una construcción social, el liderazgo político es, en simultáneo, generador y reflejo de una sociedad. Por ello, cuando una sociedad reclama cambios en las formas o estilos de liderazgo de sus gobernantes, tiene también que mirarse hacia adentro con rigor para identificar las claves de sus propias demandas, de sus respuestas y de sus conductas frente a determinadas acciones de sus líderes. De ahí que es importante insistir en un segundo punto: **un líder no existe sin un ente colectivo de referencia; el liderazgo se ejerce si existen otros, no hay líder sin adeptos.** Y esos otros envían permanentemente señales que pueden ser, o no ser, bien procesadas por el líder. Pongo unos ejemplos de nuestro criollo medio para insistir en el punto.

La política puertorriqueña ha ido valorando cada vez más – por medio de expresiones populares públicas de endoso y por medio del voto – características personales de los políticos asociadas con el desafío fuerte, la riña, la pelea que raya en lo violento. Los epítetos de adulación para los políticos que exhiben estas características son elocuentes: “el gallito”, “el caballo”, “el alacrán”, etc; para mencionar sólo algunos de los más recientes. Ello contrasta dramáticamente con el mote de “El Vate” con que se alababa la figura de Luis Muñoz Marín. De poeta, soñador y juglar, a peleón, intempestivo o ponzoñoso, ha habido un largo trecho... Y ésta es una cuestión como el huevo y la gallina. Nunca podremos saber qué vino primero, pero lo cierto es cada día que pasa se acentúa la tendencia a admirar características personales de equiparan a un líder político con un guapetón de barrio. Y los que aspiran a ejercer liderazgo sienten la necesidad de demostrar permanentemente que lo son para ganar el favor del pueblo. La relación dialéctica negativa que se instala es evidente, porque va introduciendo elementos de violencia, autoritarismo y voluntarismo en la política. El líder guapetón existe porque la sociedad en su conjunto lo valora y mientras más lo valore, más guapetón será. También los medios de comunicación aportan su cuota al proceso. Los periódicos, por ejemplo, hablan del “box score” de las contiendas, como si fueran una pelea de boxeo; los comentaristas políticos utilizan un lenguaje cada vez más violento, mordaz y despectivo para discutir los temas políticos y la radio abre inescrupulosamente e irresponsablemente sus micrófonos para que la gente “se desahogue”, mienta descaradamente y desprestigie a quien quiera. Con ello

buscan ganar audiencia, pero progresivamente contribuyen a derrotar cualquier posibilidad de construir una política más propositiva, una discusión más ponderada de los asuntos del país, un orden económico y social más justo y un sistema democrático más sustantivo. No habrá otro tipo de líderes hasta que la propia sociedad lo reclame y tenga claro, y al menos medianamente consensuado, un conjunto de valores que desea privilegiar en su accionar político.

Además de las cualidades personales que trae de equipaje quien pudiera aspirar a ser líder, en el liderazgo político inciden otras variables del contexto más amplio y que están relacionadas con prácticas al interior de los partidos o agrupaciones políticas y con condicionamientos externos que pueden surgir o no ser controlados por el líder (por ejemplo, cambios drásticos en la economía mundial o un fenómeno meteorológico). La praxis interna de un partido, grupo o movimiento, incide fuertemente en el talante de sus líderes, porque es en esa relación primaria donde se curten las destrezas del quehacer político. No puede esperarse de un líder un compromiso con una praxis de democracia y participación en la gestión pública si al interior de su agrupación política ésta no existe. En un sentido aún más estrecho, históricamente la relación entre líder y su agrupación política es una de retroalimentación y espejo. Naturalmente, siempre hay excepciones y la historia política mundial está llena de ejemplos de quiebres, rupturas e innovaciones que permitieron a algunos líderes políticos cambiar el curso de los eventos.

Variables del contexto exterior o internacional también pueden incidir en el talante de un líder y exacerbar características negativas latentes o potenciar algunas positivas que no estaban suficientemente desarrolladas. Los procesos de globalización y creciente integración económica mundial han tenido en las últimas décadas impactos muy diversos sobre algunos líderes políticos mundiales. La debacle financiera de la Argentina hacia finales de los noventa arrastró al Uruguay de tal forma que inviabilizó políticamente la figura de su Presidente Jorge Batlle, hasta entonces una figura bastante respetada y avalada en la política uruguaya, cuyo partido había venido alternándose en el poder por casi un siglo. Las dificultades reales para manejar la crisis – aunque en el mediano plazo se demostró que las medidas tomadas fueron buenas – llevó a que el Partido Colorado perdiera estrepitosamente las elecciones de 2004 y Batlle prácticamente saliera de la escena política. Pero, en el manejo de una crisis generada externamente, este líder no demostró capacidad para dialogar efectivamente con su pueblo a fin de que entendieran el proceso que se vivía. Un político hasta entonces fundamentalmente serio y capaz, terminó muy cuestionado por no cuidar la necesaria comunicación transparente que debe haber entre líder y pueblo. Quebrada la confianza, que es sustento sobre el cual se cimenta esa relación, el político perdió. El contexto externo está lleno de riesgos y amenazas, pero también de oportunidades para afirmar liderazgos.

Reconociendo, entonces, que el liderazgo político es un producto social, resultado de la interacción de muchas y muy diversas variables, podríamos definirlo como un conjunto de relaciones y comunicaciones interpersonales, que permiten a una persona ejercer influencia sobre el comportamiento de los miembros de un grupo determinado, de forma tal que el grupo, libremente y sin coacción, se sienta interpretado por su líder. Ejercer liderazgo efectivo es fundamentalmente poder sostener esa relación, enriqueciéndola en el tiempo.

2. La complejidad que deben enfrentar los nuevos líderes

Quisiera ahora centrar la mirada en las dificultades de generar ese consenso para el ejercicio del liderazgo para el siglo XXI.

Comencé esta exposición resaltando el hecho de que nos movemos ahora en contextos mucho más complejos, que plantean nuevos desafíos al ejercicio del liderazgo político. Esto se debe, entre otras razones, al impacto de los siguientes procesos, que se entrelazan en una abigarrada madeja:

1. Creciente integración de las economías nacionales en esquemas supranacionales, regionales y mundiales, cada uno con lógicas, intereses y prioridades distintas, que pueden suponer conflictos de liderazgos. Ejemplo claro es la dificultad que ha tenido Venezuela para ingresar al

- Mercosur debido en buena medida al estilo audaz y vociferante del Presidente Chávez, cuyo liderazgo busca rebasar la frontera nacional.
2. La apertura e integración de mercados que sustentan la democracia liberal ha trasladado buena parte de las decisiones que tradicionalmente hacía un líder nacional hacia los organismos financieros internacionales. También ha aumentado el poder de las empresas, particularmente las transnacionales. Ello ha reducido el ámbito de acción de líderes políticos nacionales, incluyendo el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.
 3. Deterioro de la capacidad de convocatoria de los partidos más tradicionales hacia la juventud en la mayoría de los países latinoamericanos. Los jóvenes no parecen estar seducidos por lo que consideran instituciones anquilosadas, fundamentalmente ideológicas, que no los representan. Los nuevos movimientos sociales que suelen convocar a los jóvenes reivindican identidades muy diversas y generalmente poco ideologizadas, como la música, el medioambiente, la identidad sexual, entre otros.
 4. La búsqueda de estrategias alternativas para generar sociedades menos polarizadas social y económicamente. En América Latina se verifica una progresiva mudanza política hacia la izquierda desde finales del siglo XX. Los informes de encuestas del Latinobarómetro entre 2000 a 2006 señalan esta tendencia. Chile, Brasil, Argentina, Venezuela, Uruguay, Bolivia, Nicaragua y Ecuador tienen gobiernos de izquierda, democráticamente electos, y es muy probable que próximamente Paraguay se una a este grupo. En Honduras y Guatemala la encuesta de 2006 identifica una creciente adhesión a partidos progresistas, y en Perú, Alán García, un socialdemócrata, que ya había sido presidente accedió al poder tras la crisis política generada por Alberto Fujimori.
 5. Surgimiento de nuevos actores sociales – movimientos indigenistas, ambientalistas, feministas, culturales y otros de tipo incluyentes están redefiniendo las estrategias, agendas y la praxis de la gestión política en toda la región. Los reclamos de participación ciudadana en la instrumentación de políticas públicas son cada vez mayores y las experiencias novedosas van imponiéndose. Por ejemplo, el ejercicio de presupuesto participativo se realiza ya en cerca de un centenar de ciudades de América Latina y el análisis de presupuesto desde una perspectiva de género también va ganando terreno. El espacio local se ha transformado a través de proyectos y programas que alientan la participación ciudadana.
 6. La democracia ha ganado adeptos consistentemente en la región de América latina y el Caribe. Hay cada vez mayor satisfacción con la democracia, si bien en ningún país se supera un nivel de 40% de satisfacción, según los indicadores de Latinobarómetro. El 40% de los latinoamericanos asocian la idea de democracia con “libertades civiles e individuales”; 10% lo asocia con “igualdad y justicia”. La democracia ya ha pasado a ser un valor de la región más que una opinión o actitud. Pero también hay confusión sobre los derechos que ella conlleva y poca instrumentación de los deberes ciudadanos. Vale señalar que mucho del llamado avance de la democracia es sólo de ampliación de capacidad de consumo, porque las personas primero se identifican como consumidores antes que como ciudadanos.
 7. La alternancia política ya es una práctica usual; los pueblos están aprendiendo a usar el voto para sacar a los partidos y políticos malos.
 8. Los medios masivos de comunicación han impulsado la mercantilización de las campañas políticas y promovido una verdadera industria de marketing político. Esto ha creado conflictos en los movimientos y partidos de izquierda, que deben enfrentar a opositores que tienen una verdadera avalancha de publicistas y fabricantes de imagen con criterios de venta y de “rentabilidad política”. Se verifica una tensión real entre el deseo y la necesidad de presentar propuestas y programas que tienen los partidos de izquierda, con el hecho de que los partidos tradicionales cuentan con asesores, estrategas y publicistas que venden imagen. Salir airoso

en esa contienda, no es fácil y los nuevos líderes políticos deben tener claro cuál es el balance razonable.

9. Han surgido medios alternativos de comunicación – con base en Internet, sobre todo,- que van ganando un importante espacio en la redefinición de formas de hacer política y de ejercer liderazgo. Quien aprenda a usarlos efectivamente tiene un pie adelante.

En este marco de complejidad, ser líder en América Latina y tener la simpatía de los pueblos de la región es un asunto difícil. Chávez, un gran comunicador que ha logrado la atención de la prensa mundial, es el que más se acerca a ser reconocido regionalmente. En 7 de los 18 países que mide Latinobarómetro tiene una evaluación positiva del 30% de la población y esta proporción es mayor en Venezuela. Lula es el de mayor reconocimiento de liderazgo positivo pero no se conoce tanto. Estos líderes políticos deben basar su liderazgo sobre unos nuevos conceptos, muchos de ellos distintos a los considerados habituales en las culturas políticas tradicionales.

3. Hacia nuevos modelos de liderazgo

De plano debemos descartar nociones que proponen que los líderes nacen y los esquemas que definen las características que debería tener todo líder, pues como hemos explicado, el líder se desarrolla en un contexto particular y cada vez más complejo que necesariamente es diferente en cada país. Pero dicho esto, podemos abrir nuestra imaginación para pensar qué querríamos en un líder hoy.

Desde mi perspectiva, un líder político debe ser capaz de generar confianza a partir de sus propuestas serias y comportamientos sinceros. Esa me parece es la cuestión fundamental; ser transparente en su relación con los demás. Que cuando no sepa algo que le pregunten, no invente; que se presente con sus virtudes y sus defectos, comprometiéndose a poner las primeras al servicio del pueblo y a superar los segundos. La confianza es fundamental al desarrollo de iniciativas de todo tipo y si no existe sinceridad no se genera confianza.

El siglo XXI exige un estilo de liderazgo que frene los vicios del consumerismo y se ampare en una ética y una estética de austeridad. No hay más que revisar los espeluznantes datos de los Informes de Desarrollo Humano que anualmente hace el PNUD para darse cuenta de que no es viable un mundo con las enormes desigualdades que tenemos hoy. Desigualdades que marcan la vida de todas las personas y que se manifiestan en muy diversos ámbitos. Un aspirante a líder político debe tener un compromiso firme con la inclusión social, étnica y de género, que le permita ejercer liderazgo en forma incluyente.

Doy por descontado que los líderes para el siglo XXI deben estar comprometidos con defender el conjunto de creencias y valores vertebradores de la sociedad democrática y deben ser garantes del desarrollo de los derechos políticos de los ciudadanos. La democracia es una praxis permanente, que se nutre y enriquece con cada paso de profundización. Aprender a construir democracia, abriendo espacios a la participación ciudadana responsable, a la innovación social, al uso prudente y transparente de recursos financieros y a la preservación de los recursos naturales de la comunidad será un ejercicio vital para definir las sociedades del siglo XXI. En América Latina hay experiencias extraordinarias que apuntan en esa dirección, como lo son los presupuestos participativos, que se han convertido en un instrumento decisivo para mejorar la capacidad de gestión local.

Los líderes del siglo XXI deben comprender cabalmente la relación entre el concepto de Ética y el comportamiento político, a fin de encontrar sustentos para el desarrollo de organizaciones políticas responsables, que mantengan sobre todo la coherencia entre sus objetivos y sus prácticas. La Ética desde un enfoque integral, supone considerar el comportamiento ético no sólo desde lo personal, sino desde el impacto que una acción personal del líder pudiera tener en los demás.

Para terminar, resumo diciendo que el gran desafío hoy es construir un modelo de liderazgo democrático, innovador, comprometido con la equidad en todas sus manifestaciones y con la participación de

las personas en la definición de su propio desarrollo y de su sociedad. Por ello, hoy más que nunca se necesitan líderes políticos capaces de soñar y comprometerse con construir - acompañando a la ciudadanía en su caminar- una sociedad más justa, más digna y con mayor capacidad para reconocer la diferencia y de vivir en paz.

Explorando el liderazgo político: El papel Académico/Experto en los Procesos de Política Pública en Puerto Rico

D. Cecilio Ortiz García

Catedrático Auxiliar de Ciencias Sociales UPR Mayagüez

Marla Pérez-Lugo, Ph.D

Catedrática Asociada de Sociología

1. Extracto

Ante la crisis de gobernabilidad que se ha identificado recientemente en Puerto Rico, se hace necesario explorar nuevas formas de liderazgo político que trasciendan el caudillismo, clientelismo político y otros modelos autoritarios que han caracterizado el ámbito político local por varias décadas. Este ensayo utiliza la política pública ambiental como eje unificador entre el concepto de liderazgo político, la hechura de las políticas públicas y el papel que el sector académico y de expertos juegan dentro del mismo. Sugiere que este enfoque es uno más conducente a entender la conexión que existe entre liderazgo y los productos que emanan del proceso de política pública. Se plantea que el académico experto se enfrenta al reto de la obsolescencia frente un proceso de toma de decisiones capturado por la influencia de numerosos actores y grupos de interés. Por eso, promueve la inserción del académico experto en los procesos de toma de decisiones más allá de la mera provisión de información, si no como empresario de política pública tratando de definir los asuntos ambientales desde su área de especialidad. Pero al mismo tiempo, sugiere que debe romperse la barrera disciplinaria para dar paso a una visión de la realidad social-natural holística e integradora basada en la resolución de problemas y no en el dominio disciplinario de la discusión pública.

2. Introducción

Puerto Rico y su aparato gubernamental atraviesan en estos momentos por lo que algunos catalogan como una crisis de gobernabilidad (EGAP, 2005). Por ejemplo, en mayo del 2006 el pueblo Puertorriqueño quedó perplejo ante el cierre de las oficinas gubernamentales por la falta de fondos de operación. La escasez de fondos en parte se debió a un tranque entre la Cámara de Representantes y el Ejecutivo por pertenecer a partidos políticos más que diferentes, antagonistas. Otro ejemplo lo es la siempre creciente incidencia de actos delictivos sobre todo los crímenes de cuello blanco perpetrados por funcionarios gubernamentales. Autores reconocidos mundialmente han señalado que esta falta de gobernabilidad está relacionada a la desconfianza de la sociedad civil en la capacidad del estado para tomar decisiones en beneficio del ciudadano, para establecer reglas sociales del juego, y su capacidad política de apertura a los reclamos de sectores vulnerables de la sociedad (Beck, 1999).

La sociedad Puertorriqueña exhibe varias características socioeconómicas y políticas que contextualizan los problemas de gobernabilidad que enfrenta la isla. Algunas de estas son a) el aumento exponencial de su complejidad y heterogeneidad multi-cultural y multi-sectorial, y b) su fragmentación en constituyentes sensitivos a sus intereses particulares. Al mismo tiempo, las condiciones actuales del sistema político-económico global enmarcan estas características. Según Friedman, el mundo es cada vez más plano (Friedman, 2004) en el sentido de que la toma de decisiones se ve dominada cada vez más por sistemas de redes de política pública y menos por actores individuales. Esto nos sugiere que el escenario político tanto en Puerto Rico como globalmente está conformado por grupos, no individuos, que compiten por el dominio de los procesos decisionales y la atención gubernamental a sus necesidades e intereses.

Ante estas condiciones, y dada la importancia del liderazgo político en la búsqueda de fórmulas de gobernabilidad efectivas para cualquier país, se revela la necesidad de un liderazgo político innovador, que trascienda el caudillismo, el clientelismo político y los modelos autoritarios que han caracterizado el ámbito político Puertorriqueño desde principios del siglo XX. Comentado sobre la particular importancia que esta declaración tiene para Latinoamérica y el Caribe, Blázquez Vilaplana (2002) comenta,

“La existencia del liderazgo político y de su interiorización dentro de la cultura política de cada uno de estos países, es un elemento no sólo necesario, sino indispensable para la consolidación de la gobernabilidad democrática en el continente. Sólo a través de un liderazgo innovador, transformador y dotado de legitimidad, será posible no caer en las tendencias dictatoriales que tan amargos recuerdos dejaron grabados en las mentes y en las pieles de muchos latinoamericanos.”

Dada el vacío de liderazgo existente dentro del aparato gubernamental otros sectores sociales con la legitimidad, el entrenamiento y la exposición como para insertarse en ese papel de líder innovador, como lo es el sector académico, han aparecido como invisibles no solo en los procesos de política pública sino también en el análisis científico social de los mismos. La “gobernabilidad” envuelve las tradiciones, instituciones y procesos que enmarcan el ejercicio del poder, la toma de decisiones y la forma en que los ciudadanos tratan de influenciar los mismos. La gobernabilidad efectiva requiere la colaboración multisectorial de constituyentes y las capacidades de los mismos. Sus características principales son eficiencia, integridad, justicia, transparencia, rendimiento, institucionalización y participación. Históricamente el académico ha permanecido en las bambalinas de la toma de decisiones siendo únicamente un repositorio de información científica y/o meros árbitros entre cursos de acción ya predeterminados y basados en información no científica.

El objetivo de este ensayo es ofrecer un análisis breve del papel de líder político que el académico juega en los procesos de política pública contestando a la siguiente pregunta: ¿Cómo puede llegar este sector de la sociedad a desarrollar su potencial de liderazgo político en Puerto Rico? Se quiere también llamar la atención a la necesidad de expandir los modelos existentes para el análisis de liderazgo para que los mismos sean más relevantes en el contexto actual de la hechura de las políticas públicas en Puerto Rico, particularmente la política pública ambiental. Para esto primero discutiré las perspectivas teóricas principales sobre liderazgo político en el contexto del sistema pluralista de grupos de interés, precisamente el que caracteriza la arena política en Puerto Rico. Luego, ofreceré una reflexión sobre el papel del sector académico en el proceso de política pública del país, con particular énfasis sobre la protección ambiental. Y en tercer lugar, identificaré oportunidades y retos a las posibles aportaciones que pudieran hacer los/as académicos/as expertos/as al desarrollo de cursos de acción, sobre todo a nivel municipal regional.

3. Liderazgo Político y el proceso de política pública en Puerto Rico.

La literatura define el término “política pública” como un curso de acción o inacción de individuos, grupos, organizaciones, instituciones, etc., para lidiar con un asunto social. Es un proceso caótico, no

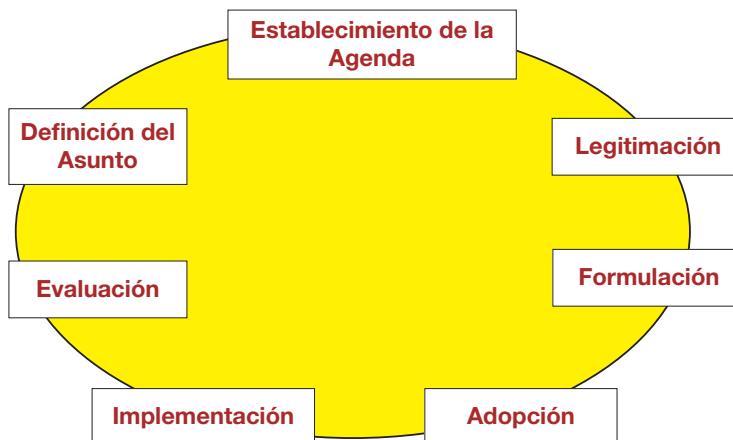
lineal, donde grupos organizados disputan el poder en la toma de decisiones sobre un asunto en base a los intereses de sus constituyentes. Sería un inconveniente entrar a describir detalladamente el proceso de política pública, cabe mencionar como muy bien dice Tapia (2004) “las cuestiones de política pública son multifacéticas, complejas, e interdependientes debido a que se han constituido como problemas sistémicos. Los problemas en sí mismos resisten una definición precisa y sus soluciones pueden ser desconocidas”. Aunque existen múltiples definiciones del proceso de política pública la mayoría de los autores coinciden en la existencia de etapas, que van desde la definición del problema hasta la implementación y evaluación de resultados (ver Figura 1). Cabe mencionar que estas etapas pueden ser concurrentes y no siguen un orden cronológico particular ya que soluciones a problemas crean nuevos problemas que redefinen problemas anteriores y conllevan la reformulación de antiguos cursos de acción.

Según Ortiz-García (1999) los procesos de política pública en Puerto Rico tienden a demostrar las siguientes características:

- a) poca apertura a definiciones variadas de un problema.
- b) agendas de acción definidas por actores ligados al financiamiento de campañas políticas.
- c) triángulos de hierro.
- d) poca capacidad de implementación del aparato gubernamental.
- e) total ausencia de cultura de avalúo de la gestión pública.

No es difícil de entender entonces que la crisis de gobernabilidad está predicada sobre estas características y requiere nuevas visiones de liderazgo político para su solución.

Figura 1: Representación del proceso de política pública.



Tapia (2004) resume los desafíos que enfrenta el líder tradicional y su impotencia para abordar efectivamente problemas derivados del proceso de política pública:

1. La complejidad de las cuestiones públicas.
2. Responsabilidad difusa.
3. Cultura del individualismo.
4. La emergencia de conflictos entre grupos.
5. El fracaso de políticas tradicionales.

6. La ineffectividad de esfuerzos para involucrar al ciudadano.
7. La impotencia del liderazgo político.

Sin embargo, la literatura sobre liderazgo no arroja luz que nos ayude a armonizar los desafíos mencionados con características que definan un nuevo liderazgo político. La misma tiende a la descripción de las características del líder efectivo basada en estudios biográficos y la creación de tipologías, ignorando muchas veces el contexto social en el que este liderazgo se desenvuelve. Hasta cierto punto podríamos decir que esta se enfoca en la búsqueda incesante pero infructuosa del líder carismático de Weber.

También, encontramos en la literatura, cada vez más la tendencia al mercadeo de líderes en un mercado que demanda más y más el liderazgo como un producto escaso. Aun autores que buscan distanciarse de este patrón, y que intentan formular modelos nuevos de liderazgo, todavía utilizan el contexto del sistema electoral y por ende describen líderes que están atados a un partido político. Por ejemplo Linz (1997) define el término “liderazgo innovador” como aquel que:

“es realizado por personas que dirigen con éxito los desafíos que plantea a una sociedad un acontecimiento histórico concreto y cambios políticos o sociales irreversibles, ganándose el apoyo, o al menos, la aceptación de la sociedad, la aprobación del electorado y la tolerancia de las principales instituciones. Su base, es la toma de decisiones consideradas inciertas, impopulares y peligrosas. Las cuales, se pueden considerar muy costosas a corto plazo, pudiéndose llegar incluso a la pérdida de apoyo del líder por el electorado y, en última instancia, a su dimisión o abandono de la vida política.”

De igual forma, aun cuando la literatura define “incidencia en la política pública” como “cambios en las políticas públicas debidos a acciones en la sociedad civil” (Aramburu, 2007), la literatura sobre liderazgo político ignora la exploración de nuevos modelos que abran paso al análisis del liderazgo político demostrado por múltiples actores. Nos referimos a aquel que germina en comunidades epistémicas cuya base reside en la comunidad, en el aula universitaria, en el laboratorio y que busca llevar a la mesa de toma de decisiones políticas las voces de constituyentes olvidados e invisibles.

4. ¿Cuál es el papel del académico en el proceso de política pública ambiental del país?

Kingdon (2003) explora el papel del académico experto de manera particular al momento de determinar la agenda de acción (“agenda setting”). Plantea que tradicionalmente el académico se ha insertado mayormente durante la actividad de formulación de la política pública, participando como deponente, experto y proveyendo información “científico-técnica” neutral y objetiva sobre un problema particular. En estos casos, el académico no busca insertarse, sino es el proceso y los que toman las decisiones quienes lo atraen a su conveniencia. Esto define su rol como uno de árbitro imparcial (“honest bróker”) que únicamente discierne entre diferentes propuestas técnico-científicas para la resolución de un problema. Sin embargo, como bien señala Aramburu (2007) la inherencia del investigador en la hechura de las políticas públicas es casi nula. Son las redes de política pública establecidas por múltiples actores que compiten por el poder en la toma de decisiones los que “median entre la investigación y la incidencia de las políticas” (Aramburu, 2007).

El concepto de emprendedor (“policy entrepreneur”) de política pública, también introducido por Kingdon, nos ofrece un modelo alternativo para el liderazgo político por parte del académico experto. Según Kingdon, el emprendedor de políticas públicas es un individuo con expertise, que tiene habilidad para hablar en nombre de otros, a menudo desde una posición de autoridad ejecutiva, con contactos políticos o con talento para la negociación y, siempre, perseverante. En su actividad, un emprendedor puede estar motivado tanto por beneficio personal como por el tema sustantivo de la política pública en cuestión. En todo caso, está dispuesto a invertir recursos de naturaleza diversa - como tiempo, reputación, energía o dinero-, a la espera de beneficios futuros también de naturaleza diversa - como políticas de su agrado, satisfacción personal por la participación en el proceso, o promoción en su carrera profesional.

Kingdon sostiene que las actuaciones de los emprendedores de política pública van mucho más allá de la etapa de formulación. El proceso de formación de la agenda determina qué problemas suben a la agenda de los que toman decisiones públicas y el proceso de especificación de alternativas determina qué soluciones se toman en consideración. Estos dos procesos - formación de la agenda y especificación de alternativas - no se desarrollan de manera secuencial sino paralela, aleatoriamente en corrientes (“policy streams”) con sus propias dinámicas internas. La “corriente del problema”, en la que se definen temas de relevancia social, y la “corriente de las políticas públicas”, en la que se generan alternativas de actuación pública, podrían conectarse y desembocar en la toma de una decisión, en caso de que una tercera corriente, la “corriente de la política”, esté pasando por un momento facilitador o receptivo. Cuando esto sucede, se abre una ventana de oportunidad para la concentración de la atención de los que toman decisiones públicas en un tema y, eventualmente, para el inicio de una fase decisional. En el intento de promocionar una imagen concreta de un tema a la espera del momento oportuno, un emprendedor político puede llegar a ejercer la función de conector de las tres corrientes.

Por lo tanto, un emprendedor de política pública tiene que insertarse en todas las fases del proceso, y competir con los demás constituyentes por la definición del asunto, el dominio de la agenda y la formulación efectiva de cursos de acción. También, debe recordar que diferentes actores (industria, gobierno, comunidades, y los mismos científicos) traen discursos y marcos conceptuales diferentes para definir el issue. Al mismo tiempo, es necesario que se mantenga de alguna manera ligado a los procesos de implementación, ya sea como consultor o como miembro de comités técnicos y asesores, e incluso en el diseño de programas de avalúo para medir resultados. En otras palabras, lo que proponemos es que el académico debe ejercer su liderazgo político reconociendo primeramente que es un constituyente de peso en el proceso cuyas ideas van a ser retadas durante el mismo y por lo tanto necesita poseer las herramientas necesarias para competir efectivamente. Es más, Taylor (2005) ofrece cinco reglas para el/ la investigador/a que quiere ser un empresario/a de política pública exitoso/a:

1. Ganar la discusión sobre CUAL es el PROBLEMA antes de tratar de ganar la discusión sobre cual es la solución.
2. Entender la importancia vital del contexto político y busca oportunidades políticas.
3. Equilibrar la persistencia con el oportunismo.
4. Enfocarse en la aplicación e implementación.
5. Siempre ser estratégico/a, pensando sobre quién podría apoyar y oponerse a un cambio particular.

5. Retos y oportunidades a las aportaciones del académico/a a la política pública ambiental.

El papel de emprendedor o empresario de política pública no es cómodo para el académico cuya reputación en gran medida descansa sobre una imagen apolítica y libre de intereses personales. Igualmente, frecuentemente el académico se encuentra capturado en procesos internos de cátedra, ascensos, evaluaciones, etc; dentro de las instituciones educativas del estado. Sin embargo, entendemos que es crucial, dada la complejidad de los problemas sociales que enfrentamos el redefinir las responsabilidades del académico para con la sociedad en donde vive. En ese caso, insertarse en el proceso de política pública y ejercer liderazgo político no debería ser una elección individual sino una responsabilidad institucional.

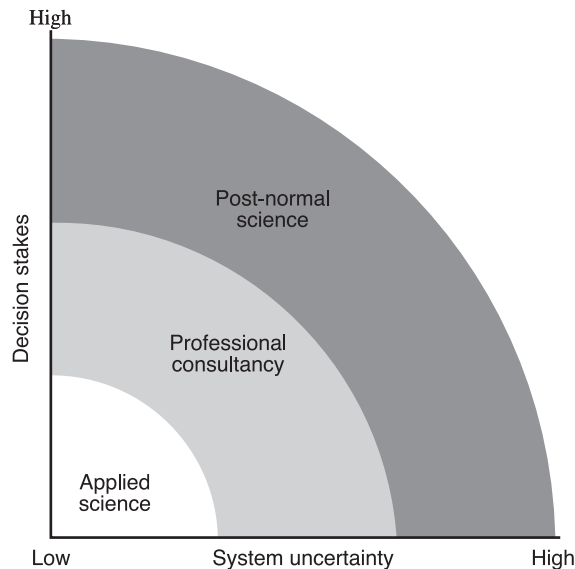
Para esto primero debe reconocer las características sistémicas de los retos y oportunidades que inhiben o facilitan su participación activa en el proceso de política pública. Estas características sistémicas aparecen a diferentes niveles, principalmente dentro del sistema universitario y fuera del mismo, en las interrelaciones que el académico sostiene con una gran variedad de actores no académicos. A nivel interno, algunos de los retos que inhiben su participación son el síndrome de la Torre de Marfil, procesos de obtención de cátedra, y modelos arcaicos de promoción de investigación aplicada. Más aun,

debemos lidiar con los procesos de política intramural que tienden a promover una visión fragmentada y disciplinaria de los problemas sociales. A nivel externo, los retos principales son la fragmentación gubernamental, la falta de comunicación activa entre la universidad y el municipio/la región, y lo cerrado de los procesos de política pública tanto a nivel municipal como estatal.

Cabe señalar que el dominio disciplinario que algunas ramas académicas han tenido sobre el análisis de problemas sociales se ha ido debilitando. Esto a dado paso a nuevos modelos interdisciplinarios, “problem based” y no “discipline based”, no solo en la búsqueda de la verdad sino en la búsqueda de soluciones a problemas reales como la contaminación, la crisis energética, etc. Estos cambios requieren nuevos estilos de liderazgo dentro del sector académico. Modelos que enfatizan la colaboración, la comunicación y la búsqueda de un lenguaje común para la resolución de estos problemas.

La condición de pluralidad tanto de intereses como de construcciones de los asuntos sociales ha sido identificada como “la era de la ciencia post-normal” (Clift, 2007). La misma constituye el reto por excelencia para el académico experto y su inserción en los procesos de política pública, no solo en Puerto Rico, sino también en el mundo. La era de la ciencia post-normal se refiere a la existencia de problemas complejos con alto nivel de incertidumbre y que atraen a una multiplicidad de actores con diferentes intereses atados a la resolución de los mismos. Clift (2007) plantea que a mayor incertidumbre sobre los parámetros del problema, mayores son los intereses que envueltos en su resolución (ver Figura 2). Esto obliga al académico a salir de su laboratorio, en donde la investigación científica se da de forma certera, controlada y predecible, primero hacia los confines de la consultoría en donde aumenta el nivel de incertidumbre y también la cantidad de actores envueltos, hasta llegar al ámbito de la ciencia post-normal. En este, el académico experto necesita no solo de su expertise para ofrecer soluciones a problemas sino también el aprendizaje de otras disciplinas, la apertura a la deliberación entre diferentes puntos de vista, y la creación de arreglos colaborativos para asegurar que las decisiones que se tomen sean las mas educadas no solo académicamente sino contextualmente.

Figura 2. El trabajo académico en la era de la ciencia post-normal.



Los problemas ambientales, y la política pública ambiental, son particularmente reveladores de las complejidades que caracterizan a esta era de la ciencia post-normal. Beck (1999) la denomina como “modernización reflexiva” y la caracteriza en términos de incapacidad gubernamental (real o percibida) para manejar problemas complejos con alto grado de incertidumbre. Literatura reciente indica que la nación estado no es capaz de proveer de manera aceptable esfuerzos destinados a la protección ambiental

aun dentro de sus fronteras (Hurrell, 1994). Hurrell (1994) alega que esta condición va más allá de políticas inefectivas o de la crisis de instituciones económicas y políticas particulares. En realidad son la naturaleza misma de los problemas ambientales las que erosionan la idea tradicional del estado como la institución con el monopolio del uso del poder para el manejo de bienes comunes. Esto a su vez trae una desconfianza crasa en las instituciones lo que promueve la inserción de actores de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones para proteger sus intereses. Ante eso, el académico se mueve precipitosamente al umbral de la ciencia “post-normal” en donde la pluralidad de intereses envueltos en las consecuencias de su trabajo, y el nivel de incertidumbre (real o percibido) referente al mismo, ha llegado a un nivel tan elevado que se ha convertido en terreno movedizo para el científico en general que esta acostumbrado a lidiar con issues dentro de su comunidad de pares (“peer community”).

6. ITEAS como ejemplo integrador de la visión del académico como empresario de política pública.

Como presentamos al principio de este escrito, nuestro objetivo principal era llamar la atención a la necesidad de expandir modelos tradicionales de liderazgo para que los mismos se hagan relevantes en el contexto actual de la hechura de las políticas públicas en Puerto Rico. Luego de discutir el concepto de Liderazgo Político, reflexionar sobre el papel del sector académico, e identificar los retos y oportunidades a la inserción del académicos/a a los procesos de política pública en Puerto Rico, a continuación ofrecemos un ejemplo de académicos/as que ejercen liderazgo político como empresarios de política pública energética: el Instituto Tropical de Energía, Ambiente y Sociedad de la Universidad de Puerto Rico en Mayagüez.

El Instituto Tropical de Energía, Ambiente y Sociedad (ITEAS) es una red interdisciplinaria de investigadores/as, científicos, y profesionales de la Universidad de Puerto Rico, creada a principios del 2006, que promueve el estudio holístico del asunto energético y la generación de política pública para el desarrollo sostenible de la isla. El Recinto Universitario de Mayagüez de la Universidad de Puerto Rico a lo largo de su historia ha apoyado varios esfuerzos en el tema energético, como el Centro de Estudios Energéticos y Ambientales (CEEA). Sin embargo, ITEAS se distancia de esfuerzos previos en que propone un cambio paradigmático al rechazar el análisis tradicional técnico-económico, y acercarse a la energía como un asunto social. ITEAS reconoce la naturaleza sistémica del problema energético, y desde el paradigma de la sostenibilidad, plantea que la solución radica en un acercamiento inter y multidisciplinario que permita combinar aspectos éticos/morales, con conocimiento científico innovador sobre sus dimensiones naturales, sociales y tecnológicas. Al mismo tiempo, los miembros de ITEAS asumen la responsabilidad de participar activamente en los procesos de política pública energético utilizando su preparación académica como base.

Su visión es dirigir el salto intelectual y cultural necesario para el desarrollo de política pública, prácticas y tecnologías de energía sostenible para Puerto Rico y regiones tropicales. Su misión es desarrollar actividades interdisciplinarias de investigación, educación, y desarrollo de tecnología que resulten en un nuevo paradigma integrador donde “la energía” sea estudiada como un asunto social con importantes elementos científicos y técnicos. Estas actividades se dividen en tres áreas principales con igual importancia y recursos. La primera es el área de investigación, que apoya y coordina actividades para la discusión, promoción y generación de investigación interdisciplinaria y transdisciplinaria. La segunda es la de política pública que apoya, y coordina actividades participativas que abran canales de comunicación entre los constituyentes principales en el asunto energético. La tercera esta compuesta por actividades y proyectos demostrativos en energía renovable sostenible.

La ventana de oportunidad que propició el surgimiento de ITEAS fue la crisis mundial del petróleo. En el contexto (policy streams) de Puerto Rico, la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) domina la arena de política pública energética del país en sus múltiples etapas. La AEE es una corporación pública creada en la década del 1940 con el propósito de garantizar los recursos energéticos necesarios para el desarrollo

económico industrial de la Isla (AEE, 2008). Esta define el asunto energético en términos de provisión y consumo. La AEE utiliza el consumo de energía eléctrica como indicador de desarrollo económico. Por eso, define el problema energético del país como un asunto de eficiencia: garantizar la provisión de energía eléctrica al menor costo posible (ver website de la AEE y la ley habilitadora de la AEE).

La AEE es también un monopolio natural, y como tal, domina la agenda de acción. Su esquema de financiamiento consiste en la venta de bonos, por lo que los bonistas y la junta de gobierno imponen los parámetros de implementación. Por eso todo esfuerzo considerado como alternativa al status quo, a la generación centralizada y la distribución monopolística de energía, como la energía renovable y esquemas de generación distribuida, se perciben como amenazas al poder de la AEE sobre otros actores envueltos. Al dominar también la formulación e implementación de cursos de acción, en parte por la falta de presupuesto de la Oficina de Asuntos de Energía que es el supuesto brazo regulador y de planificación y su posición subyugada a la Autoridad de Desperdicios Sólidos, pueden así diluir cualquier programa que rete el esquema actual.

Aun así, los problemas ambientales en general han logrado capturar la atención de los medios de comunicación no solo con problemas locales si no con problemas globales como los asuntos relacionados al calentamiento global (problem stream). La cobertura de problemas asociados al calentamiento global captan la atención del estado y el Ejecutivo crea un comité consultivo compuestos por expertos en climatología, erosión de costas, ingeniería civil, entre otras. Al mismo tiempo, las fluctuaciones del mercado del petróleo, ha puesto al descubierto fallas crasas en la estructura de la AEE y su renuencia a abandonar la utilización de combustibles fósiles para no alterar su actual esquema de generación. Por otro lado, acciones del ejecutivo y el legislativo como la Ley de desarrollo sostenible del 2004, han creado presión han creado presión sobre la AEE y por consiguiente cierta apertura a los reclamos de distintos sectores de la sociedad civil. Dada la crisis de gobernabilidad antes mencionada, que incluye la corrupción, la falta de capacidad gubernamental, y el antagonismo partidista entre legislatura y ejecutivo¹²⁷ (política stream), han sido estos otros sectores de la sociedad civil los que han llevado la voz cantante en exigir nuevas formas de lidiar con el asunto energético en Puerto Rico. Es entonces en este contexto, ITEAS se proyecta como un empresario de política pública energética (“policy entrepreneur”).

Una serie de factores contribuyen a que ITEAS ocupe un sitio especial en la arena de política pública. El primero es que ITEAS utiliza el concepto sostenibilidad como plataforma desde donde hacer sus planteamientos teóricos y de acción pública. Conscientemente aprovecha la ventana de oportunidad que presentan la crisis energética y el cambio climático para insertarse temprano en el proceso de política pública energética, y así poder promover una definición alterna del asunto energético. También, el estar compuesto por académicos en las áreas de ingeniería eléctrica, ingeniería química, sociólogos ambientales, y analistas de política pública/administración pública de la Universidad de Puerto Rico en Mayagüez que han fungido como árbitros (“honest brokers”) en el pasado y tienen un historial amplio de investigación científica. Esta imagen de neutralidad científica, les da la legitimidad necesaria como para ser reconocidos por los demás actores como constituyentes en la política pública energética.

La naturaleza ubicua del asunto energético garantiza su conexión, al menos tangencialmente, a asuntos que incluyen pero no se limitan al cambio climático, la actual búsqueda de nuevas estrategias de desarrollo económico y al imperativo de la protección ambiental, entre otros. La naturaleza pluralista de nuestra sociedad, promueve el que múltiples sectores de la sociedad puertorriqueña enmarquen estos retos de manera diferente basándose en intereses que pudieran o no tomar en cuenta la variable sostenibilidad en sus procesos de toma de decisiones. El cambio climático es un concepto lo suficientemente técnico como para promover la creación de comités de expertos, la personificación organizacional de la inacción, y lo suficientemente alejado del ámbito de acción de nuestros políticos como para mantenerlo fuera de sus agendas... Ahí precisamente se inserta ITEAS, en el determinio de la agenda (agenda

127 Este tranque eventualmente fuerza el cierre gubernamental, y más aún, el reciente arresto de el gobernador Anibal Acevedo Vila.

setting). A diferencia de otros esfuerzos, ITEAS toma la coyuntura histórica del interés en el cambio climático como una “ventana de oportunidad” para colocar la variable sostenibilidad en la agenda de acción del país.

Entonces, al fin y al cabo, ITEAS combina el rol de arbitro (“honest bróker”) participando en el análisis científico de alternativas energéticas que aporten a la sostenibilidad energética de Puerto Rico, con el rol de empresario de política pública (“policy entrepreneurs”) en el área de energía colaborando de manera directa en el proceso de toma de decisiones del País. La estrategia de ITEAS en donde se ve esta combinación más claramente es la formación y administración del Foro Energético de Puerto Rico. Siguiendo el ejemplo de Hawaii, ITEAS pretende proveer el espacio necesario para que los puertorriqueños logren participar de manera colaborativa (“collaborative partnerships”) en la discusión de problemas relacionados a la energía y el desarrollo sostenible para llegar a soluciones multisectoriales de mutuo beneficio para el bienestar del país. Junto a este espacio, ITEAS provee el liderazgo político necesario para la discusión, el análisis y la formulación de políticas que promuevan el desarrollo y la utilización de energía de manera sostenible.

7. Bibliografía

- Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico (guardado en marzo del 2008) <http://www.aeepr.com/>
- Aramburu, E. (2007) Vinculando la educación a las políticas públicas. Economía y Sociedad Num. 66. Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima, Peru.
- Beck, U. (1999) World Risk Society. Polity Press, Oxford.
- Blázquez Vilaplana, B; El impulso del Presidente del gobierno español a los procesos democráticos y de la paz en Nicaragua y El Salvador: 1982-1996; Tesis Doctoral; Inédita.
- Clift, R. (2006) Sustainable Development and its implications for Chemical Engineering. Chemical Engineering Science, 61, 4179-4187.
- Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico en Río Piedras (2005) Propuesta para el estudio de la reforma gubernamental en Puerto Rico: Los primeros lineamientos. Propuesta sometida y aprobada por la Oficina de Gerencia y Presupuesto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- Friedman, T. (2007) The World Is Flat 3.0: A Brief History of the Twenty-first Century. Picador.
- Hurrell, A. and Benedict Kingsbury (1992) The International Politics of the Environment: Actors, Interests, and Institutions. Oxford University Press, USA
- Kingdon, J (2002) Agendas, Alternatives, and Public Policies (Longman Classics Edition) (2nd Edition). Longman.
- Linz, J. J (1997); El liderazgo innovador en la transición a la democracia y en la nueva democracia en Alcántara. M y Martínez, A (eds); Política y Gobierno en España; Ed. Tirant lo Blanch; Colección Ciencia Política; Valencia. Es.
- Ortiz-García, C. (1999) Managing the Environment in the Caribbean. Tesis doctoral inédita. Arizona State University.

**Capítulo V.
Los Planes Estratégicos
de 2^a Generación**



Los planes estratégicos de segunda generación

D. Oriol Estela

Asesor Técnico del Área de Promoción Económica y Ocupación de la Diputación de Barcelona

1. Introducción

La planificación estratégica viene siendo utilizada por las ciudades y los territorios en las dos últimas décadas principalmente como instrumento para su revitalización económica y social. En el contexto español, en este período, los avances conseguidos por las ciudades son evidentes y generalizados a la hora de adecuar sus infraestructuras, espacios públicos y equipamientos a los tiempos actuales, remontando el retraso acumulado durante la etapa pre-democrática. También se ha conseguido organizar una oferta variada de servicios locales, en muchas ocasiones más allá de lo que dictan las atribuciones competenciales para este nivel de la administración pública (es el caso, por ejemplo, de los servicios locales de empleo).

En cambio, los resultados son más desiguales cuando atendemos a cuestiones como el desarrollo económico, el equilibrio ambiental y territorial o la cohesión social. La planificación estratégica, que en un principio debería considerarse como una práctica anticipativa, no ha sido capaz de prever, en muchas ocasiones, y por tanto, de proporcionar respuestas, a problemas como las deslocalizaciones empresariales, el crecimiento desmesurado de la huella ecológica urbana o la explosión del fenómeno migratorio. Por el contrario, estas circunstancias han motivado más de una vez el cambio de planteamientos metodológicos, organizativos y de contenidos de los planes estratégicos en vigor, con el fin de adaptarse a la nueva coyuntura.

En la actualidad, incluso en una ciudad con un proceso de planificación estratégica considerado modélico y utilizado como fuente de inspiración por un gran número de ciudades, como es el caso de Barcelona, encontramos problemas que un plan estratégico debería haber al menos intuido, como la falta adecuación de determinadas infraestructuras, una cierta sensación de erosión del civismo y una competitividad económica que, si bien no termina de reflejarse en los indicadores, se percibe como baja en relación con el peso demográfico y cultural de la ciudad en el contexto europeo y mundial.

Asimismo, se está observando otro fenómeno que debe motivar cierta reflexión entre las personas e instituciones dedicadas a la planificación estratégica, en este caso urbana: la definición en todas ellas de proyectos estratégicos cuasi-clónicos y en ocasiones peligrosamente descontextualizados. Nos referimos aquí a cierto tipo de proyectos de revitalización de zonas urbanas degradadas u obsoletas (fundamentalmente centros históricos o frentes marítimos o fluviales); proyectos de implantación de grandes equipamientos emblemáticos; proyectos de atracción de determinados eventos internacionales; proyectos de apuesta por la articulación de los mismos clusters de actividad económica (esencialmente audiovisual, biotecnología y aeronáutica), entre otros.

Por tanto, la cuestión que nos ocupa es: ¿cómo deben interpretarse estas situaciones? ¿En qué medida han contribuido entonces los planes estratégicos al éxito de las ciudades o de los territorios, o a evitar su fracaso? ¿Debemos o no preocuparnos por la presunta homogeneización de los modelos urbanos?

Aunque la evaluación de los planes estratégicos no es todavía un ejercicio generalizado, ni tampoco existe un mínimo consenso al respecto de cómo debería abordarse tal evaluación, los análisis de los planes estratégicos de mayor recorrido en España, y en algunos casos en Latinoamérica, dan a entender que la principal contribución de los mismos al desarrollo, siguiendo a J.M.Pascual (2007), “reside en el proceso de organización social (...) que ha significado el establecimiento de una estrategia compartida entre los principales actores con capacidad de transformar la ciudad; la mejora de los procesos de

cooperación y organización de redes sociales, como consecuencia de un mejor conocimiento mutuo personal, (...) y una participación ciudadana entendida como implicación ciudadana en el desarrollo de la ciudad (...)"¹²⁸.

Esta reflexión anticipa una respuesta a los interrogantes formulados en el párrafo anterior. No obstante, el contenido de la presente ponencia está dedicado a identificar cuáles son los vectores que pueden hacer que un plan estratégico sea algo más que una colección de proyectos de mayor o menor dimensión, y que realmente sea un instrumento que contribuya a la mejora del gobierno de las ciudades y los territorios y, por extensión, al desarrollo integral de la ciudadanía. Este tipo de planes son los que denominamos “planes estratégicos de segunda generación”.

2. Los diez vectores esenciales de un plan estratégico de segunda generación

2.1. Revalorización de la política

Resulta impensable plantear un proceso de planificación estratégica urbana o territorial con garantías de éxito si no existe una confianza plena en el papel del estamento político como núcleo vertebrador del gobierno del territorio. Se podría llegar a cuestionar, incluso, la ostentación del liderazgo de la administración pública en un proceso de redefinición estratégica urbana o territorial –aunque no sea, ni mucho menos, una situación frecuente-, pero de ninguna manera se puede pretender avanzar en el desarrollo del territorio sin reconocer y otorgar a los poderes públicos locales su legitimidad democrática para gobernar el territorio y conducirlo hacia el futuro.

Ello exige, por supuesto, que estos poderes públicos asuman plenamente los preceptos de la democracia y aconseja que lo hagan desde una perspectiva participativa e incluso, en términos que se encuentran actualmente en boga, de responsabilidad social territorial.

Idéntica exigencia debe formularse al resto de poderes fácticos, tácitos o explícitos, que influyen en el gobierno del territorio. No debe confundirse en ningún caso la oportunidad de influir con la que cuentan los medios de comunicación masiva, ni siquiera de la comunicación más o menos estructurada de la ciudadanía y las instituciones privadas y del tercer sector mediante las tecnologías de la red telemática, aunque exista discrepancia ideológica, con la erosión permanente e interesada de la legitimidad en la toma de decisiones públicas de cualquier poder público democráticamente elegido.

Los territorios se construyen (y se destruyen) desde la acción política, tanto desde la “profesionalizada” o la institucionalizada como desde la que emana de la consciencia colectiva y social de los individuos. Pero precisamente para que el efecto de esta acción en sus diversas versiones resulte constructivo, su planteamiento también debe serlo.

2.2. Prospectiva

La prospectiva ha sido habitualmente incorporada en los planes estratégicos como un instrumento asociado al diseño de escenarios de futuro para orientar las estrategias del plan, pero sin ser dotada de una entidad propia como vector decisivo en la posterior gestión estratégica de las ciudades y los territorios. Algunos planes, sin embargo, sí que han tenido en cuenta esta dimensión de la prospectiva. Así, la Asociación Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona o la Asociación Bilbao Metròpoli 30 se han constituido como espacios de reflexión derivados de los respectivos planes estratégicos y en los que la prospectiva ocupa un destacado lugar.

Debemos contemplar la prospectiva como una forma estructurada de afrontar un futuro que siempre resulta incierto. Puede decirse que es una actitud hacia el futuro; una actitud que no se conforma

128 J.M.Pascual (2007): “La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática: los planes estratégicos de segunda generación”. Diputación de Barcelona. Barcelona.

con imaginar el futuro, sino que busca construirlo. Es por ello que los planes estratégicos necesitan de un buen ejercicio de prospectiva; pero también que esta prospectiva debe ir más allá del propio plan y mantenerse como un ejercicio imprescindible para el gobierno de las ciudades y de los territorios, explorando constantemente los futuros posibles (o Futuribles, según la tradición francesa de autores como Michel Godet o Hugues de Jouvenel). Cualquier organización con voluntad de pervivencia (y desarrollo) necesita hacer prospectiva y es incluso conveniente contar, como en los ejemplos citados, con espacios específicos que se ocupen más de anticipar el futuro mientras otros lo hacen de gestionar el presente, aunque lógicamente unos y otros debieran restar íntimamente relacionados.

2.3. Concurrencia

La planificación estratégica no puede ser un ejercicio aislado ni mucho menos superpuesto sobre otros tipos de planificación. No es extraño encontrar planes estratégicos que terminan entrando en contradicción con planes urbanísticos o de ordenación territorial, y viceversa. Es por ello que la planificación del desarrollo debe integrar sus tres vectores principales (territorial, ambiental y económico) en un único modelo de futuro y bajo el paraguas de unas estrategias que dirijan a todos ellos. La planificación del siglo XXI, por tanto, será concurrente o no dejará de ser más que un ejercicio estéril de reflexión.

Al hablar de planificación concurrente, debemos tener en cuenta al menos tres cuestiones esenciales:

- a) La concurrencia territorial. La dimensión espacial de los fenómenos que inciden en el desarrollo, como por ejemplo las relaciones económicas, difícilmente se ajusta a unos límites jurisdiccionales o administrativos pre-establecidos. Además, el alcance de cada uno de los fenómenos, tomando incluso un mismo centro, como pueda ser una ciudad, será normalmente distinto en cada caso. Ello significa que el territorio objeto de análisis debe estar convenientemente dimensionado para contener el máximo de interrelaciones posibles dentro de una escala manejable de gobierno. El caso más ilustrativo lo configuran las áreas y regiones metropolitanas, pero el resto del territorio también debe ser pensado en clave de regiones funcionales y en diálogo las unas con las otras.
- b) La concurrencia sectorial. Ya se ha comentado que los tres vectores principales del desarrollo deben integrarse en un determinado modelo de futuro. Pero este modelo también debe impregnar el conjunto de políticas que se implementen a favor del desarrollo de una ciudad o territorio, lo que equivale a decir prácticamente todas: desde la cultura a los servicios sociales; desde la educación al deporte. En los últimos años ha existido una tendencia creciente a la realización de planificaciones estratégicas sectoriales, tanto si se contaba con un plan estratégico territorial general o no. Ello no hace sino más que reforzar la necesidad de llevar a cabo un esfuerzo de integración de todas ellas en un mismo marco, que no es otro que el modelo territorial de futuro y sus estrategias generales.
- c) El discurso de la concurrencia, en los términos en los que se expresa en este apartado, lleva asociado un debate de carácter metodológico que afecta a cómo debe enfocarse el análisis del territorio y de las respuestas del mismo ante los retos que se le plantean. Y es en este debate en el que aparecen conceptos como el de transversalidad (aquellos principios que deben impregnar cualquier estrategia: por ejemplo, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres); pluridisciplinariedad (que consiste en el estudio del objeto de una sola y misma disciplina por medio de varias disciplinas a la vez: por ejemplo, un cuadro de Giotto puede estudiarse por la historia del arte alternando con la física, la química, la historia de las religiones, la historia de Europa y la geometría) y, sobre todo, complejidad (emergencia de procesos, hechos u objetos multidimensionales, multirreferenciales, interactivos - retroactivos y recursivos- y con componentes de aleatoriedad, azar e indeterminación, que conforman en su aprehensión grados irreductibles de incertidumbre¹²⁹). El espacio local es esencialmente complejo, y por tanto esta

129 Definición extraída de la página web del Instituto internacional del Pensamiento Complejo, apadrinado por el pensador fran-

complejidad debe afrontarse con las máximas garantías posibles de cara las políticas que en él deben llevarse a cabo para fomentar su desarrollo, lo que debería suponer un importante replanteamiento de las formas de organización y de trabajo habituales.

2.4. Sostenibilidad

Una de las consecuencias principales de la introducción de la concurrencia en los planes estratégicos debería ser un mayor acercamiento del desarrollo del territorio a parámetros de sostenibilidad. Sobre sostenibilidad parece que queda ya poco por decir¹³⁰, pero sin duda queda mucho por hacer, y la concurrencia puede ser una perspectiva útil para avanzar decididamente más allá del discurso. En este caso, el concepto de huella ecológica es el más adecuado para enmarcar convenientemente los análisis y las propuestas.

En el marco de esta ponencia, sin embargo, se quiere proporcionar un enfoque específico al concepto de sostenibilidad asociado a los planes estratégicos, y que tiene una gran relación con la idea de planificación concurrente territorial citada en el apartado anterior: se trata de la incorporación activa de los entornos rurales al desarrollo del territorio.

En la actualidad el potencial competitivo de un territorio se focaliza, quizás excesivamente, en los entornos urbanos (específicamente, en los metropolitanos). Sin embargo, el territorio rural ofrece un elemento altamente importante para nuestras ciudades: flexibilidad. Es básicamente en el entorno rural donde actualmente se ubican las principales infraestructuras, donde existe espacio para un crecimiento racional, donde se aporta diversidad económica –y algo muy importante: productos alimentarios–, donde se ejerce de “pulmón” ambiental, donde se desarrolla buena parte del ocio de la población urbana¹³¹, etc.

Así como los planes estratégicos metropolitanos han supuesto un importante avance en la manera de pensar el territorio, la siguiente asignatura pendiente es la del diálogo urbano – rural, en un contexto en el que la tendencia a negar la especificidad de lo rural y a considerar, en cambio, lo que se denomina “territorios-ciudad”, resulta hegemónica. Y es ahí donde se juega en gran medida la partida de la sostenibilidad: en el encaje adecuado entre los espacios urbanos y los rurales, no sólo en términos físicos, sino también en términos políticos, económicos, sociales, culturales, etc.

Resulta pertinente, a estas alturas, repensar el juego de dependencias que se establece entre estos dos espacios. Es habitual considerar el campo como subordinado de la ciudad, pero no es menos cierto que cada vez en más ocasiones se demuestra la vulnerabilidad de los espacios metropolitanos en cuestiones en las que el resto del territorio tiene mucho que decir y hacer. Sólo a título de ejemplo, siguiendo en la línea de lo expuesto anteriormente, la provisión de energía y agua de las metrópolis depende esencialmente de la gestión de los espacios rurales. Por no hablar de otras cuestiones, como las infraestructuras de comunicación o determinados equipamientos de uso esencialmente metropolitano.

La solución no puede ser, por tanto, el intento de “colonización sociológica” del campo por parte de la ciudad (la insistencia en la idea ya comentada de territorio-ciudad) para considerar que todo es uno y que, por tanto, las necesidades y los intereses son únicos y, obviamente, coincidentes con los de la urbe. La verdadera solución se encuentra en el mencionado encaje de las respectivas estrategias y en un juego de compensaciones justo y adecuado para facilitar el desarrollo armónico del territorio.

cés Edgar Morin (<http://www.complejidad.org/>).

130 Aunque, sin duda, las propuestas de los movimientos a favor del decrecimiento han comportado una crítica a tener en cuenta a la sostenibilidad aún sin que ésta se haya alcanzado en modo alguno.

131 Podríamos decir, en este caso, que en el entorno rural se lleva a cabo buena parte del “trabajo reproductivo” de nuestras sociedades. Sin embargo, hay que reconocer que también es posible que en el entorno rural se lleva a cabo “trabajo productivo” y establecer las estrategias y las políticas pertinentes en este sentido.

2.5. Valores

A la hora de plantear la reflexión que conlleva un plan estratégico, quizás no podemos adivinar a qué nos vamos a enfrentar en el futuro. Pero seguro que sí podemos prepararnos y trabajar cómo afrontaremos esos cambios, sean cuáles sean: teniendo claros los valores que deben regir nuestra actuación. Los valores que deben caracterizar a nuestra comunidad, los que determinan un estilo de vida específico de nuestra ciudad, de nuestro territorio; los que se fundamentan en nuestra historia y en nuestra identidad.

Hablar de valores, historia e identidad a este nivel resulta delicado, dado que las interpretaciones que se puedan hacer de estos conceptos en términos de definición de un proyecto político para una ciudad o un territorio pueden derivar en modelos que adopten fórmulas autárquicas, excluyentes, xenófobas o de cualquier otra índole negativa.

Por otra parte, el discurso sobre los valores corre el peligro también de caer en el vacío o en la adopción de lugares comunes sin trascendencia. Para que ello no suceda, debe afrontarse el análisis histórico de la comunidad (ciudad o territorio) de referencia para identificar los valores que han regido tradicionalmente su desarrollo. No basta, por tanto, con la formulación de valores universales sobre los que nadie pueda objetar, aunque tampoco deberían asumirse acríticamente, una vez identificados, los valores tradicionales de esa comunidad. En cualquier caso, la complejidad de este análisis no debe suponer su abandono¹³².

Una forma de ilustrar esta reflexión consiste en tomar en consideración la satisfacción de las necesidades humanas. La conocida pirámide de Maslow nos muestra una jerarquía de estas necesidades humanas. En la mayoría de planes estratégicos se incluye como gran objetivo la mejora de calidad de vida de la población, concepto que es difícil de concretar por su amplitud y su subjetividad, pero que normalmente se asocia con la “cantidad” de necesidades humanas satisfechas y lo alto que se puede llegar en la escala que nos propone la pirámide.

La referencia a los valores que hacemos en este apartado supone cambiar sustancialmente la perspectiva: ya no se trata tanto del tamaño o la altura que se pueda abarcar de la pirámide, sino de la manera de afrontarla, de cómo se satisfacen esas necesidades. Se trata del estilo de vida, más que de la calidad de vida. Esto es lo que nos proponen modelos como el de *cittaslow* (*slow cities*), red de ciudades lentas o tranquilas que condicionan su desarrollo al cumplimiento de una serie de premisas urbanísticas, ambientales, económicas, sociales, etc. que sus promotores entienden que reflejan convenientemente ese sentido de lentitud o tranquilidad con el que se identifican. También encontramos ejemplos en la actitud de muchas instituciones y muchos particulares, organizados o no, que apuestan por el consumo responsable, por la redefinición del equilibrio entre trabajo y vida personal, por modelos de movilidad sostenible, etc.

2.6. Redes sociales

El investigador Glenn Doman, creador de diversos métodos para estimular la inteligencia en bebés y niños con problemas mentales, define “ser inteligente” como:

- Tener capacidad para analizar la realidad que nos rodea.
- Ser capaz de imaginar como debe ser el futuro.
- Actuar para transformar la realidad en la dirección escogida.

Esta definición coincide con lo que sería una definición sintética del pensamiento estratégico y, por tanto, de la planificación estratégica como instrumento para su desarrollo.

132 En la línea de lo desarrollado en el tercer punto del apartado dedicado a la concurrencia.

Por otra parte, los métodos propuestos por Doman parten de la premisa demostrada que la inteligencia es función, no del número de neuronas existentes en un cerebro, sino del número de conexiones neuronales que se establecen en dicho cerebro. La traslación de este planteamiento al tema que nos ocupa, nos diría que una ciudad o un territorio inteligente es aquel que es capaz de pensar estratégicamente, y que ello será tanto más efectivo cuantas más interrelaciones existan entre sus ciudadanos, entre sus empresas. En definitiva, entre sus actores.

Las redes sociales, por tanto, constituyen un elemento clave para el desarrollo de la ciudad o el territorio, y es por ello que su potenciación debe tener, en un plan estratégico, un espacio tanto o más importante incluso que la generación de infraestructuras y proyectos tangibles. La razón de ello es que está sobradamente demostrado que la acumulación de infraestructuras sin que la sociedad disponga de la capacidad de organizarse convenientemente para obtener provecho de ellas tiene una influencia mínima en el desarrollo de dicha sociedad. Y también está comprobado que la capacidad de organización de una sociedad es una función directamente relacionada con la existencia de redes sociales fuertes.

Es cierto que la provisión de infraestructuras o equipamientos en el territorio puede ser uno de los factores que contribuya al establecimiento o al fortalecimiento de las relaciones entre determinados actores en la ciudad o territorio, pero no es menos cierto que su simple ubicación en un lugar no tiene porque suponer un impacto positivo para el mismo. Por el contrario, la existencia de redes sociales fuertes puede permitir avanzar en el desarrollo de una ciudad o territorio incluso en una situación de déficit en infraestructuras.

Sin embargo, no se trata de definir proyectos para establecer mecanismos mediante los cuales se busque crear forzosamente estas redes; de lo que se trata es que el plan estratégico facilite la incorporación de las redes ya existentes y sirva para encontrar fórmulas de gobierno que permitan gestionar mejor las interrelaciones entre los actores de la ciudad o territorio. Asimismo, como ya es plenamente asumido, la potenciación del espacio público resulta clave para la formación y fortalecimiento de las redes sociales, por lo que las políticas a favor de este espacio público deben situarse en el núcleo central de las estrategias de ciudades y territorios.

2.7. Gestión urbana/territorial abierta

La cuestión de la importancia de las redes sociales nos conduce inmediatamente al siguiente vector de un plan estratégico de segunda generación: la incorporación de la participación ciudadana, entendida como implicación en el diseño, la gestión y la evaluación del modelo de ciudad o territorio que dibuja el plan estratégico.

Esta participación, sin embargo, no debe ser entendida como la necesidad de organización de fórmulas ad hoc dentro del proceso de elaboración y posterior gestión del plan. Toda vez que, a diferencia de lo que sucedía dos décadas atrás, existen ya múltiples mecanismos de participación ciudadana asumidos por las administraciones locales, lo que debe hacer el plan estratégico es aprovechar el caudal de conocimiento y de propuestas que estos mecanismos generan y, en todo caso, establecer algún espacio que permita un seguimiento específico del plan por parte de la ciudadanía¹³³. Es decir, visto desde otro ángulo, en nuestros días sólo tiene sentido hablar de planes estratégicos en el marco de sociedades y formas de gobierno que ya sean participativas. Es lo que aquí llamamos, promover una gestión urbana o territorial abierta.

De este modo, en el plan estratégico deben recogerse las aportaciones que surjan fundamentalmente de los mecanismos de participación habituales. No obstante, para avanzar en este concepto de gestión

133 Aunque lo que sí debe asegurarse es que las posibilidades de participación sean iguales para todo el mundo, en especial para aquellas personas que habitualmente no tienen otros canales de representación. Incluso en un plan estratégico resultaría relevante algún tipo de mecanismo de participación para niños y jóvenes, que serán, en definitiva, los que habitarán la ciudad del futuro.

urbana o territorial abierta hay que tener en cuenta algunos aspectos adicionales sobre los que cabe una mayor incidencia en lo que respecta a la incorporación de la participación ciudadana en los planes estratégicos, como son:

- a) Hacer de la información y de los instrumentos que permiten gestionarla, como por ejemplo los SIG, elementos accesibles a la ciudadanía. Actualmente, incluso teniendo en cuenta las exigencias que introducen las normativas a favor de la protección de datos, existe aún demasiada opacidad en determinados ámbitos de la información generada y gestionada por la administración pública, no ya hacia la población, sino incluso entre diferentes departamentos de la propia administración. Algo parecido sucede con los SIG locales, cuya construcción al ámbito de la gestión choca frontalmente con el uso que el público en general está haciendo de herramientas como Google Maps o Google Earth.
- b) Precisamente, el segundo aspecto a tener en cuenta es que la administración local tiene que conseguir la capacidad para aprovechar los procesos de participación espontánea que se generan, por ejemplo, a través de la Web 2.0. La multitud de blogs, fotologs, videologs, proyectos de cartografía colaborativa, wikipedias, etc. que existen en la red, pero también los comentarios de los lectores en las versiones digitales de los medios de comunicación, son fuentes como mínimo complementarias a los procesos más formales de participación, a la vez que contribuyen a la formación y desarrollo de redes sociales. Asimismo, la administración también debe ser capaz de aprender de cómo la población se organiza en algunas ocasiones y determinados ámbitos mediante la autogestión, para incorporar dichos aprendizajes en la gestión urbana o territorial.
- c) Finalmente, como apunta J.Freire “es paradójico que las empresas hayan prestado hasta el momento más atención que las ciudades a la aplicación de formas de gobierno basadas en los paradigmas de la innovación abierta (...). Esto es así a pesar de que las corporaciones podrían ser gobernadas más fácilmente con las herramientas del poder duro (basado en reglas e incentivos), pero éstas muestran evidentes limitaciones, de modo que las estrategias de gobierno basadas en el “poder blando” (la creación de contextos y el empoderamiento de los trabajadores o de los usuarios) pueden aportar mayor valor añadido (...). [Así, en las ciudades] el poder blando aparece como la forma básica y necesaria de un gobierno difuso pero extenso. Además, [en] los últimos años la transformación de nuestras ciudades en centros de innovación y creatividad se ha colocado como una de las máximas prioridades de la agenda política. A pesar de estas intenciones, las ciudades siguen muy por detrás de las empresas en la ruta de este cambio de paradigma”¹³⁴. Todo esto significa que, una vez más, el sector privado marca una pauta a seguir para la gestión pública, como es la del paradigma de la innovación abierta o, en resumidas cuentas, la de la participación directa del usuario en la innovación y en la mejora de los productos y servicios que él mismo consume.

2.8. Creatividad

Es evidente que una sociedad que reconoce, cuida y potencia la creatividad está sin duda mejor preparada para hacer frente a los retos que le plantee el futuro. La creatividad debe estar presente en todo lo que hagamos. Hay que interrogarse permanentemente sobre si hemos tenido en cuenta la creatividad en nuestros proyectos, en nuestras actuaciones. No se trata de hacer cosas extraordinariamente novedosas e innovadoras siempre; simplemente preguntarnos si lo que hacemos no está muchas veces demasiado constreñido y condicionado por las reglas establecidas (tácitas o no), por las obligaciones del día a día o por el miedo a salirse del guión para no equivocarse. Para ello, evidentemente, la creatividad debe ser algo asumido por toda la sociedad, empezando por la administración pública, y lógicamente debe tener

134 J.Freire: De la empresa 2.0 a las ciudades 2.0: nuevos modelos de gobernanza basados en el poder blando (http://nomada.blogs.com/jfreire/2007/04/de_la_empresa_2.html).

su encaje primordial con la planificación estratégica que se realice. Una muestra de ello sería el Centro de Estrategia y Desarrollo de la ciudad de Valencia.

Actualmente, la consciencia de la importancia de la creatividad en el desarrollo humano y, por tanto, en el desarrollo de las ciudades y los territorios, siguiendo, por ejemplo, las teorías de Richard Florida sobre el comportamiento de las clases creativas, han impelido a las ciudades y territorios a situar la retención y atracción de talento como parte de sus estrategias fundamentales. Las estrategias de fomento del espíritu emprendedor que han venido implementándose desde mediados de la pasada década ya apuntaban en esta dirección, aunque focalizando la emprendeduría específicamente hacia la creación de empresas.

Se requiere en este caso, también, una perspectiva más abierta de la creatividad y del espíritu emprendedor. Una perspectiva que permita utilizarlas no sólo como factor de desarrollo económico, sino, más allá, como arma contra la exclusión social, en tanto que la creatividad y el talento están presentes en cualquier lugar, notablemente en aquellos en los que se sufre la precariedad, y el emprendimiento surge en cualquier persona que no se conforme con su situación actual. De este modo, proporcionar un entorno que reconozca, potencie y canalice la creatividad y el emprendimiento hacia la satisfacción de las necesidades humanas, ha de ser una de las premisas fundamentales de cualquier modelo futuro de territorio.

2.9. Cooperación internacional

Una vez la ciudad o el territorio han aceptado el principio de concurrencia territorial enunciado anteriormente, debe movilizarse para disponer de instrumentos efectivos para el trabajo en red con otros territorios.

El concepto de trabajo en red se encuentra en la actualidad en auge. Las redes, específicamente las redes de ciudades, se multiplican e incluso se institucionalizan asociadas a proyectos de cooperación, como ha sucedido en los casos de Urb-Al o Urbact para la cooperación entre la UE y Latinoamérica, aunque no siempre se pueda afirmar que efectivamente se está trabajando en red; de hecho, se podría decir que constituimos redes precisamente porque todavía nos es complicado trabajar en red de una forma natural en nuestras organizaciones. Trabajar en red supone constituir un espacio (hoy en día, esencialmente virtual) de relación voluntaria y permanente en el que los resultados que obtenga cada miembro sean en función de lo que dicho miembro aporta. Un espacio en el que la forma como cada miembro está presente sea la que él mismo decida a partir de unos mínimos generales establecidos. Y un espacio que se complementa con el trabajo sobre el terreno en aquellas ocasiones en la que resulte imprescindible.

Existen ya múltiples proyectos y fórmulas de cooperación entre ciudades, y específicamente entre ciudades europeas y latinoamericanas. Sin embargo, la lógica de la cooperación ha consistido básicamente en la existencia de un ente cooperador (europeo) y un ente “cooperado” (latinoamericano). Son todavía escasas, aunque incipientes, las experiencias en las que haya existido un verdadero provecho mutuo de la colaboración, cuando es evidente que, en el caso que nos ocupa, muchas ciudades latinoamericanas han desarrollado soluciones para problemas de una magnitud impensable en la mayor parte de ciudades europeas, en aspectos como la energía, la regeneración urbana y ambiental, la participación ciudadana, la seguridad, etc.

La participación en redes internacionales permite, por tanto, experimentar con el benchmarking: conocer experiencias de otras ciudades y territorios para solucionar problemas comunes. Sin embargo, debe advertirse que el ejercicio del benchmarking sólo tiene sentido una vez se conoce exactamente lo que se requiere, es decir, una vez se han definido todos o la mayor parte de los aspectos que se han descrito en los apartados anteriores, y nunca como elemento de partida para la definición de las estrategias.

2.10. “Factor X”

Finalmente, la peculiaridad de la perspectiva local es la de la especificidad. La identidad local, posiblemente conformada por una determinada integración de algunos de los factores citados anteriormente en un territorio concreto a lo largo de la historia, juega un papel crucial para entender cuál es su situación actual y cuáles sus perspectivas de futuro. Así, entendiendo que todo lo expresado hasta el momento es válido para cualquier comunidad que pretenda conducir su senda de desarrollo, este factor X, complementado, con otros factores como el azar, se puede explicar por qué las ciudades y territorios consiguen resultados distintos con políticas similares.

3. Conclusión

Las propuestas actuales sobre el desarrollo estratégico de las ciudades y territorios contienen indefectiblemente conceptos como “sociedad del conocimiento”, “desarrollo endógeno”, “sostenibilidad”, “cohesión social”, “gestión de intangibles”, “gobernanza”, etc. Se trata de conceptos que adornan y enriquecen cualquier discurso sobre el modelo de futuro que se persigue, pero que trasladados a las políticas concretas encuentran dificultades tanto para su definición exacta como, en consecuencia, para su desarrollo.

El objetivo de la presente ponencia ha sido plantear elementos de reflexión que contribuyan a esclarecer cómo pueden trasladarse estos conceptos a la actuación en el marco de los planes estratégicos. En general, podemos decir que son tres los planteamientos sobre los que se sustenta el decálogo de vectores propuesto para caracterizar a los planes estratégicos de segunda generación:

1. Una actitud proactiva tanto en la resolución de los problemas actuales como en la anticipación a los futuros, apoyada en la colaboración interna entre los actores del territorio y la externa, con otras ciudades y territorios, para hacer frente a los retos comunes.
2. Un aprovechamiento máximo de las capacidades del territorio, fundamentalmente de las de sus personas, reflejadas en gran parte en sus modos espontáneos de expresión e interacción, y de aquellos elementos que confieren al mismo sus particularidades; aquellas que contribuyen esencialmente a la configuración de la comunidad local.
3. Una democratización del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones y la puesta a disposición del territorios de los espacios y los instrumentos físicos y virtuales necesarios para multiplicar las interacciones y dinamizar las redes formales e informales que puedan existir o crearse.

En cualquier caso, y para finalizar, no cabe duda que existe un vector fundamental que debe alimentar a todos los restantes y que constituye la política fundamental de desarrollo de toda sociedad: la educación. Una ciudad o territorio, esté donde esté y en la situación que esté, que quiera y pueda apostar realmente por la educación de su ciudadanía, podrá mirar hacia al futuro con optimismo.

Planes Estratégicos de Segunda Generación ¿Instrumento para la organización de voluntad política de transformación?

D. Joao Vítor García

Presidente del Instituto Ciudadanía y Buen Gobierno (Brasil)

El tema que trataremos en esta mesa de trabajo es respecto a lo que se está conviniendo en denominar los planes estratégicos de segunda generación, entendidos como instrumento de dinamización de procesos sociales cuya finalidad es mejorar y fortalecer la capacidad de organización y acción del conjunto de actores y sectores de la ciudadanía de una ciudad. (En los de primera generación, característicos de los años 90 y que tuvieron en la ciudad de Barcelona su principal referencia, predominaba el esfuerzo compartido de identificación de proyectos estructurantes para el desarrollo económico y social de las ciudades). En esta sesión, por tanto, tendremos la oportunidad de examinar las principales características de este nuevo tipo de planes, sus métodos y técnicas, experiencias concretas y sus posibilidades de perfeccionamiento ante la importancia que representan para la Gobernanza democrática.

Para empezar, me gustaría resaltar uno de los aspectos centrales de nuestro tema: la capacidad de organización como principal factor de desarrollo en la sociedad-red, es decir, la organización de la voluntad política de transformación y el proceso de planificación estratégica como un instrumento de la construcción progresiva de consenso de los sectores mayoritarios de la sociedad. Se trata, en mi opinión, de una cuestión de fondo, que reafirma la concepción de lo que la literatura especializada ha identificado como centralidad de la democracia como fin y medio del proceso de desarrollo. Una democracia que sobrepasa los límites institucionales formales del liberalismo y que gana vida en lo cotidiano de los ciudadanos, haciendo que el proceso de desarrollo tenga como base la libertad de los actores para construir la voluntad general a partir de sus propios intereses y aspiraciones- o , dicho de otra forma, como construcción a partir de la intersubjetividad.

Este punto de vista nos lleva a retomar la rica temática de la potencialidad creadora de la política y de su autonomía en relación a la economía y a la ética. Al final, es de la política la capacidad de generar actores e identidades que disputen de manera civilizada una hegemonía que no comporte la eliminación del otro. Nos lleva también a hacer un esfuerzo para superar la concepción de la política como mera gestión de los asuntos públicos, asimismo a superar la visión según la cual el consenso en política implica una eliminación de la idea de conflicto.

El paso de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento, según Joan Prats, provoca un reajuste de las economías y de las relaciones sociales. De este cambio resultaría la superación de la forma tradicional de gobernar, basada tan solo en la acción del gobierno, y la emergencia de la necesidad de la Gobernanza, que pasa a ser un atributo colectivo de toda la sociedad en el intento de dotarse de un sistema de gobierno capaz de alcanzar el desarrollo humano. Para Prats “un sistema social es gobernable cuando está estructurado social y políticamente de tal modo que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales e informales (que pueden registrar diferentes niveles de institucionalización) dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”¹³⁵.

Evidentemente, tales observaciones nos remiten mucho más allá de las conquistas democráticas que nacieron con la sociedad burguesa, o de las luchas populares en el interior del capitalismo, como

135 Citado por J. M. Pascual i Esteve en La Estrategia Territorial como Inicio de la Gobernanza Democrática: Los Planes Estratégicos de 2ª Generación. Barcelona, Noviembre del 2006, p. 101.

la pluralidad de sujetos políticos, la autonomía de los movimientos de masa y de los organismos de la sociedad civil en relación al Estado, la libertad de organización, la legitimación de la hegemonía a través de la obtención permanente del consenso mayoritario. De hecho, éstas representan hoy la base institucional para un modelo de gobernabilidad orientado para la gestión de las redes sociales, aunque no exclusivamente. Otros valores democráticos como tolerancia, solidaridad, confianza, participación y colaboración constituyen elementos inherentes en la sociedad relacional y, por lo tanto, igualmente relevantes para la gobernabilidad

En otras palabras, más allá de conservar todas las libertades formales, la gobernanza requiere la profundización permanente de la democracia en sentido político, económico y social. Esta profundización implica desafíos importantes que deben ser superados, principalmente en aquellas sociedades marcadas por el carácter elitista y autoritario de sus clases dominantes, que marginan a las fuerzas populares de las grandes decisiones a lo largo de su historia.

Me gustaría resaltar dos aspectos de las dificultades afrontadas, por la importancia que suponen en el proceso de construcción de la gobernanza democrática:

Primer punto: Política y gobierno están “enflaquecidos” ante la sociedad civil. Como afirma J.M. Pascual, la Gobernanza requiere una nueva relación entre gobierno y sociedad y, por este motivo, también exige un nuevo perfil de político -diferente de la etapa en la que la administración era, en esencia, proveedora y gestora de servicios públicos- capaz de gestionar democráticamente las interacciones y las interdependencias para alcanzar una articulación adecuada y favorable al desarrollo. Como él apunta, en Gobernanza, al contrario, “lo que se fortalece es el valor de la representación del político y se requiere –de éste- capacidad para escuchar, dialogar, comprender, convencer, conmover y motivar para la acción colectiva y la responsabilización y compromiso social”¹³⁶.

No obstante, como sabemos, existe actualmente una crisis global de legitimidad del sistema representativo que puede ser explicada, en buena medida –y más allá de la corrupción, de los elevados costes de las campañas electorales de proporciones hollywoodenses, etc.- por la poca apertura y, por tanto, fragilidad de los partidos políticos, y por cómo escogen a sus candidatos -en general celebridades mediáticas o cuadros profesionales. No hay sintonía entre el proceso de individualización que se está produciendo en la sociedad y las grandes estructuras partidarias, con comandos centralizados. Si los partidos políticos ya no hegemonizan el espacio de la política y las formas no convencionales crecen, por otro lado el Estado como instrumento de transformación tiene su capacidad bastante reducida. Tenemos, por lo tanto, un cuadro de transición complejo e indefinido; bien sea por la dificultad de emergencia del perfil del político requerido, o bien por la fragilidad de los gobiernos en el proceso de liderar los cambios necesarios.

Segundo punto: La apropiación social de la política – o socialización de la política, con la ampliación del número de personas y de grupos implicados en la defensa de sus intereses específicos, coloca en cuestión, igualmente, la socialización del poder y la necesidad de una lucha en el terreno específico de la política para eliminar la división entre gobernantes y gobernados para poner fin a la alineación política que se expresa en la existencia de un Estado separado de la sociedad. De hecho, es preciso reconocer que el nuevo tipo de tejido social que surge del proceso de cambio en curso demanda una política democrática apenas representativa, y cada vez más participativa.

En la feliz expresión de Augusto de Franco: “Es la política como metabolismo propio de un nuevo cuerpo social que tiene la morfología de red.” Esta nueva política hace necesario, todavía en sus palabras, “incorporar los nuevos actores políticos que emergen de la nueva dinámica social y se constituyen a partir de los nuevos movimientos sociales y de las comunidades de proyecto que esos movimientos están generando a partir de las nuevas temáticas... y, sobre todo, dedicados al experimentalismo innovador que se desarrolla en torno a procesos de democracia participativa en redes sociales y en procesos

de inducción del desarrollo ensayados a escala local, que están dando origen a nuevas concepciones -humanas, sociales y sostenibles-, construyendo, en la práctica, un nuevo sentido del desarrollo como cambio social y estableciendo sus relaciones intrínsecas con la democracia”¹³⁷.

El movimiento en esta dirección, sin duda, se podría realizar más fácilmente al nivel de los gobiernos locales, donde los ciudadanos viven, participan, deciden y fiscalizan. Más de la mitad de la población mundial vive en áreas urbanas y si apenas las instancias representativas locales asumieran el nuevo protagonismo –mayores poderes y responsabilidades– gobiernos municipales y ciudadanos podrían construir progresivamente una nueva gobernabilidad.

Las observaciones anteriores provocan, con todo, una instigante y polémica asociación de conceptos: ¿No estamos muy próximos de las concepciones “gramscianas” acerca de la sociedad regulada -de la autogestión de la sociedad civil- ahora recolocada por el nuevo orden social emergente de la sociedad de la información? Como sabemos, fue el pensador italiano A. Gramsci quien, en los años 30 del siglo pasado, contrapuso el socialismo identificado como “gobierno de los funcionarios” a la concepción del autogobierno de los ciudadanos, construido sobre una fuerte sociedad civil. Para Gramsci la progresiva ampliación del ámbito de actuación del consenso haría que las interacciones sociales perdiesen su carácter coercitivo. Entretanto, para él esta dimensión contractual de la política sólo se alcanzaría plenamente con lo que él llama “sociedad regulada”, que sería posible como ampliación del proceso de las esferas consensuales, una vez superada la división de la sociedad en clases antagónicas.

Si se toma la gobernanza democrática como un nuevo paradigma del modo de gobernar, centrado en la organización y en la gestión de las interdependencias existentes en una sociedad y que “las diferencias entre comunidades derivan de su capacidad de avanzar en Gobernanza y, concretamente, de la capacidad de las instituciones representativas de disponer de un proyecto de futuro compartido y en la complicidad que este proyecto despierta en el conjunto de la ciudadanía”¹³⁸, no se tiene porque dejarla de relacionar con las concepciones de socialización de la política y con la ampliación de las esferas consensuales. Aunque ¿podríamos proseguir y a partir de aquí decir que la Gobernanza nos direcciona por el camino -aun muy largo- de la eliminación (¿?) de la división entre gobernantes y gobernados?. No cabe aquí una respuesta, pero en cualquier caso cabe decir que la Gobernanza debería comenzar con una discusión sobre la ambivalencia del proceso de individualización -particularmente para la política basada en la ciudadanía- y la colonización de la esfera pública por los intereses privados.

El plan estratégico de Mérida: Una experiencia a compartir

Ing. Humberto Sauri Duch

Director técnico Plan Estratégico de Mérida (México) y representante de CIDEU

“Si el hombre tiene juicio y fuerza creadora es para multiplicar lo que le ha sido concedido y, sin embargo, hasta ahora, lejos de llegar a crear algo, lo único que está haciendo es destruir y destruir. Cada día es mucho menor el número de bosques. Los ríos se secan, las aves desaparecen, el clima se hace mucho más duro, y la tierra llega a empobrecerse y afearse. Observo que me miras con cierta ironía, como si no te pareciese muy serio todo cuanto estoy diciendo, y puede que en verdad sea una locura, no lo sé, pero lo cierto es que cuando paso por delante de bosques de campesinos, bosques que he salvado de su tala,

137 Augusto de Franco. Sociedad Civil, Democracia e Desenvolvimento. En Carta Capital Social 99, de 24 de noviembre de 2005.

138 J. Subirats, “Qué gestión pública para qué sociedad?. Una mirada prospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en las sociedades europeas actuales”. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. UAB (2003). Citado por J. M. Pascual, ob.cit, p. 10.

cuando escucho el rumor de un bosque aún joven, plantado por mí, casi me parece que el clima es algo que está en mis manos, y que si dentro de mil años el hombre es más feliz, será un poco por mi causa. Cuando, por ejemplo, planto un pequeño abedul, al que veo más tarde verdear y mecerse bajo el impulso del viento, te aseguro, amigo mío, que el alma se me llena de orgullo...”

Astrov, personaje de Tío Vania
Antón Chéjov, 1860 – 1904.

Una ciudad es, a diferencia de lo que se cree, contacto, regulación, intercambio y comunicación. A partir de estos cuatro elementos básicos se integran el resto de los componentes que terminan por definir la ciudad y que la hacen buena o mala, segura o insegura, equitativa o no. La estructura espacial de la ciudad, su imagen, su belleza, su paisaje, sus monumentos, su movilidad, incluso su comercio y su mercado, son parcialidades de un todo que se integra o construye a partir de lo que es esencial en una ciudad, que es la interacción cotidiana y permanente entre los ciudadanos, las instituciones y lo que cada uno de ellos hace.

Por lo tanto, la estructura o sistema operativo de la ciudad está necesariamente definido por esta interacción entre todas las personas e instituciones, públicas y privadas, (escuelas, hospitales, comercios, oficinas, fábricas, bodegas, infraestructura deportiva, espacios de convivencia, centros de entretenimiento, etc.) que en ella conviven y la definen, a la vez que de ella se alimentan, regulan y controlan.

Es claro que los propósitos de quienes proponen y construyen las ciudades actuales en México y otros países no tienen como prioridad, es más, la mayoría no creo que ni siquiera tomen en cuenta, el aumento de la complejidad urbana, factor esencial en la búsqueda de un aumento en la probabilidad de establecer contactos, intercambios y comunicación entre sus habitantes, que es la esencia de la ciudad y debería ser un factor determinante para enmarcar su estructura y su construcción.

Como consecuencia, en Latinoamérica nos estamos llenando de ciudades que se difuminan espacialmente ocupando áreas cada vez más extensas y alejándose de sus centros neurálgicos, ciudades que tienen todo y mucho pero muy disperso, con serios problemas de segregación, ciudades en las que la comunicación sólo es posible para quienes tienen automóvil, copiando el modelo que están abandonado nuestros vecinos del norte, al darse cuenta de lo insostenible de este modelo que ante todo propicia el derroche energético.

A la pérdida de suelo y ecosistemas, a causa del crecimiento de los asentamientos urbanos, hay que añadir el efecto negativo que sobre el territorio tiene la red carretera necesaria para la conectividad y el transporte, que en forma de malla crea islas ambientalmente aisladas, olvidándose de los corredores biológicos necesarios para su interacción, lo que simplifica y degrada los ecosistemas atrapados.

La ciudad de Mérida, mi ciudad, entró a esta espiral urbana hace ya unos 20 años, cuando comenzaron los primeros desarrollos habitacionales por fuera del periférico, considerado el límite de crecimiento de la ciudad por muchos años, invadiendo un espacio en el que el único obstáculo para su ocupación son los vestigios arqueológicos.

Ante la falta de un orden integral de desarrollo de la ciudad, un grupo de soñadores comenzamos a trabajar en la definición de los instrumentos propositivos que permitieran ordenar el desarrollo de la ciudad desde la sociedad misma, pensando en un desarrollo que, a diferencia de los que usualmente se cree, y como dije al principio, no es sólo espacial.

Los sueños nos llevaron a pensar una Mérida que era una mala adaptación del proyecto de desarrollo de Curitiba, ciudad emblemática de un nuevo modelo de urbanismo en Latinoamérica.

A través de una instancia que se denominó Instituto Meridano de Desarrollo, se generó una propuesta denominada **MÉRIDA 2020 UN NUEVO ESPLENDOR**, que contenía un conjunto de objetivos, cuyo enunciado era:

- **MÉRIDA 2020**, una ciudad donde autoridades y gobernados trabajen en forma conjunta y organizada hacia el logro de un solo fin: “elevar la calidad de vida de los ciudadanos”.
- **MÉRIDA 2020**, un lugar en el cual el respeto a las leyes sea la base de su accionar, y donde la elaboración y vigilancia del cumplimiento de las mismas sea una responsabilidad compartida.
- **MÉRIDA 2020**, un espacio donde nuestros hijos disfruten de áreas verdes limpias y libres de toda contaminación, integrando parques recreativos, museos, bibliotecas, teatros y monumentos para la diversión, esparcimiento y cultura de los jóvenes y sociedad en general.
- **MÉRIDA 2020**, una ciudad que cuente con un sistema de alcantarillado eficaz y su estructura urbana muestre vialidades bien planeadas, que se constituyan como verdaderos enlaces, garantizando el flujo del transporte vehicular y evitando el caos vial; asimismo, que posea una armoniosa y adecuada nomenclatura.
- Vivir en **MÉRIDA 2020**, es gozar de una ciudad donde la autoridad sea una entidad fuerte y sólida, que disponga y administre sus recursos básicos correspondientes, con una estructura y fondos económicos suficientes para la prestación de servicios públicos de calidad.
- **MÉRIDA 2020**, es un proyecto de ciudad integral donde se respire un clima social y político libre de toda arbitrariedad; con seguridad pública basada en el respeto a los derechos humanos, donde sociedad y autoridad determinen los medios más eficaces, tanto para la prevención de los problemas, como para su pronta resolución.
- **MÉRIDA 2020**, una ciudad donde la vinculación entre el sector educativo y el productivo sea estrecha y efectiva, existiendo canales adecuados para favorecer esta coordinación.
- **MÉRIDA 2020**, lugar que cuente con centros económicos periféricos estratégicamente establecidos, que abatan el ambulante: sitio donde los generadores de inversión, gobierno y sector privado, cuenten con el escenario propicio para efectuar inversiones en otras poblaciones del municipio, evitando así la migración a la ciudad capital y fortaleciendo el empleo digno de la población.
- **MÉRIDA 2020**, una ciudad cuyos habitantes sean personas educadas, que respeten y amen a la familia, a su ciudad, a su estado, a su país; sociedad con sólidos principios espirituales, morales, cívicos y sociales; ciudadanos conscientes de la parte que les corresponde hacer para crecer y desarrollarse en lo individual y como comunidad; que participen activamente en el quehacer público, que se organicen para la resolución de sus problemas y que fortalezcan a la autoridad.

Este primer producto nos parecía que era el elemento que permitiría conducir el desarrollo de la ciudad hacia los escenarios planteados, aunque lo cierto es que había nacido de una simple lluvia de ideas emanada de un grupo selecto que fue invitado a un desayuno con mesas de trabajo.

Fue entonces cuando gracias al Rector de la Universidad Autónoma de Yucatán establecimos contacto con el representante en México de la **AECI**, quien a su vez nos enlazó con el **Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano**, que conociendo lo que habíamos hecho y nuestros deseos, nos dio un gran apoyo y la capacitación necesaria en la metodología de la planeación estratégica del desarrollo urbano que el **CIDEU** impulsa, exitosamente aplicada en ciudades como Barcelona, Bilbao, Valencia, Bogotá, Málaga, Santiago de Chile, Salvador Bahía, Quito, etc.

En la aplicación del modelo al caso de Mérida fuimos totalmente ortodoxos; partiendo de la iniciativa de la sociedad, la primera gran tarea fue integrar un comité que arropara y promoviera el desarrollo de un Plan Estratégico de Mérida; en esta tarea nuestro primer gran reto fue superar la consejitas

y comiteitis de las organizaciones privadas, cansadas de participar en organismos de gestión en los que no eran tomados en cuenta; nuestro primer gran éxito fue lograr nuestro primer aliado, el presidente en ese entonces de la COPARMEX, quien nos ayudó con su acompañamiento a lograr el compromiso de la CANACINTRA, la CANACOME, el Centro Bancario, la FTY de la CTM, la CROC, el Tecnológico, la Universidad y los gobiernos estatal y municipal, firmándose una Carta de Intención entre todos ellos el **6 de febrero de 1997**, convirtiéndose de manera conjunta en los impulsores de los trabajos de preparación del Plan Estratégico de Mérida, los cuales ya habían comenzado meses antes, gracias a un donativo de 7 millones de pesetas proveniente de la AECI y al apoyo del Ayuntamiento de Mérida.

Con la participación de más de 600 personas, que participaron en talleres, mesas de trabajo, reuniones de priorización y validación, teniendo como punto de partida el análisis DAFO de cinco componentes del desarrollo de la ciudad, que se ampliaron en su ejecución a nueve temáticas, en **diciembre de 1998** presentamos a la sociedad el Plan Estratégico de Mérida en el Teatro Peón Contreras, con cupo lleno, teniendo como testigo de honor al Gobernador del Estado, con el presidium del ahora **Consejo General del Plan Estratégico de Mérida**, que esa noche firmó su acta constitutiva como **fundación**, ahora integrada por trece entidades; de las 13 sillas de la asamblea, una es ocupada por el Ayuntamiento y dos por el Gobierno del Estado, ya que al ser nuestra ciudad capital del estado, la participación del gobierno del estado es muy importante, sobre todo por el hecho de ser Mérida parte de una zona metropolitana que agrupa zonas urbanas de cinco municipios.

El primer plan, una vez publicado, entró en la fase determinante de la planeación estratégica, que es la impulsión de sus propuestas, de las propuestas de la sociedad.

En 2002 y 2003, ante los cambios ocurridos en el entorno político de la ciudad y el estado, previo análisis del propio plan y su gestión, desarrollamos un proceso similar al aplicado en 1997 y 1998, que condujo a la definición del Plan Estratégico de Mérida II, el cual recibió un proceso de impulsión liderado por los integrantes del Consejo General, a través de nuevos instrumentos de gestión y seguimiento, denominados cédulas técnicas.

Al acercarse un nuevo cambio de gobierno, mismo que ocurrió el pasado mes de agosto, desde septiembre de 2006 iniciamos un nuevo análisis de la ciudad y su entorno, que nos permitió elaborar un nuevo Plan de Acción Estratégica, el cual fue presentado a todos los candidatos a la alcaldía y al gobierno estatal, mismo que está sirviendo de marco de referencia para los planes oficiales de desarrollo en los dos niveles: estatal y municipal.

1. Los productos del plan estratégico

El Plan Estratégico de Mérida ha generado una gran cantidad de proyectos, pero si ustedes me preguntaran cual es el mayor logro de nuestro plan estratégico no dudaría en decirles que ha sido el producir en muchísima gente de nuestra ciudad una nueva forma de pensar, una nueva forma de ver los procesos de desarrollo de la ciudad.

Esta forma de ver los procesos desde la visión de un plan estratégico está consolidando una nueva cultura, una nueva forma de ver la ciudad y los retos de su futuro.

Pero si de productos tangibles se trata, existe un conjunto de más de 25 publicaciones editadas por el PEM, amén de un amplio conjunto de proyectos y propuestas, que han servido para ir configurando la Mérida que todos queremos tener, entre ellos:

- desarrollo urbano
 - proyecto de modernización del periférico
- modelo de ciudad
 - densificación y equipamiento
 - normativa

- transporte urbano
 - modelo conceptual de modernización del transporte urbano
- gestión ambiental
 - agenda 21 local de mérida
 - propuesta integral de manejo de aguas residuales
 - proyecto de investigación de la eficiencia de fosas sépticas
 - lineamientos para el drenaje pluvial de la ciudad
- salud
 - consorcio de clínicas y hospitales privados
- educación superior
 - consorcio de universidades e institutos de investigación superior
 - ciudad internacional del conocimiento, propuesta que suma las visiones de los sectores de educación superior, investigación científica y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, con el apoyo de la Secretaría de Fomento Económico de Yucatán.
- programas educativos/diplomados
 - formación de agentes de desarrollo local, conjuntamente con la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma de Yucatán y la colaboración del Colegio Mexiquense.
 - klosterización y
 - CAPIC, centro de articulación productiva e inteligencia competitiva. ambos con la participación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- turismo
 - plan maestro de turismo, desarrollado con la participación de todos los actores involucrados en la actividad turística.
- infraestructura
 - autopista Mérida – Progreso, proyecto de ordenamiento, equipamiento e integración de la autopista con los asentamientos humanos y proyectos existentes en el corredor, estableciendo propuestas de conservación ecológica, rescates arqueológicos y beneficio comunitario.
 - plataforma logística, propuesta para establecer un parque logístico en el corredor Mérida Progreso.
 - puerto interior, (o puerto seco) complemento de la plataforma logística.
- desarrollo económico
 - consejo de expertos de desarrollo económico, que permanentemente analizan los avances que tienen las propuestas de Plan Estratégico en materia económica, gestionando los procesos de impulsión.
- industria y comercio
 - simpe (sistema de impulsión de la micro y la pequeña empresa, que integra a las 25 instituciones y dependencias que ofrecen apoyos a este importante segmento de la economía)
- proceso de metropolización
 - documento de análisis del área metropolitana de mérida, que establece un conjunto de prioridades que conjuntamente deben atender los cinco municipios conurbados.

- programa de ordenamiento del corredor Mérida Progreso, con el propósito de evitar que esta autopista de 30 km se convierta en un desordenado desarrollo lineal.
- desarrollo social
 - en la ruta del petróleo, investigación de diagnóstico y análisis comparativo de lo ocurrido en los estados petroleros de la cuenca del Golfo de México, como elemento definitorio de acciones necesarias en las siete áreas de riesgo u oportunidad identificadas para el caso Yucatán, potencialmente sede de un importante capítulo de la producción petrolera en México.
 - los mayas de Yucatán, investigación dirigida a las percepciones que de su realidad tienen los maya parlantes que habitan el espacio urbano de Mérida.
 - Mérida, historia de una modernidad inacabada, investigación de los ires y venires de la actividad económica en Mérida.

2. Documento que viene al caso

La presencia del Plan Estratégico de Mérida en el desarrollo de la ciudad durante los últimos diez años ha sido motivo de estudios y análisis de investigadores sociales y comunicadores; a continuación me permito reproducir un artículo publicado el 8 de octubre de 2007 en la sección editorial del Diario de Yucatán, escrito por un reconocido comunicador y maestro universitario, que desde la visión de este investigador señala el valor de este órgano de gestión de la sociedad en pos de su mejora continua.

Las políticas públicas son difusas

Plan Estratégico de Mérida

Irving Berlín Villafaña

La sociedad tiene comunicación por todas partes. Si bien es cierto que la prensa y los medios son instituciones que hacen buena parte de la tarea, también es verdad que existen otros organismos que mantienen una sociedad en alerta y en movimiento. Algunos de ellos tienen la forma de las asociaciones civiles.

A diferencia de otros estados de la República donde la sociedad civil está dormida o cuando más sonámbula, en Mérida existen claros ejemplos de una actividad juvenil. Existen diversos organismos y diversas agrupaciones que sirven para recoger intereses e inquietudes y matizarlos, darles forma, consensuarlos y entregarlos a los gobiernos para su ulterior conversión en políticas públicas. Uno de ellos se llama Plan Estratégico de Mérida.

Esta organización reúne a universidades, grupos empresariales, investigadores e intelectuales que se han dado a la tarea de pensar la ciudad más allá de los límites de los tres años que dura una administración municipal y los huecos de las calles que hay que tapar. Es decir, se trata de un grupo con visión de mediano y largo plazos que cumple funciones comunicativas importantes en la sociedad.

Reúne, como he dicho, a un grupo de personas e instituciones que están dedicadas a observar los problemas urbanos y a proponer soluciones capaces de organizarlos integralmente, debatirlos, mejorarlos y canalizarlos ante la opinión pública. Desde mi punto de vista, el Plan Estratégico de Mérida cumple claras funciones de comunicación política, puesto que sintetiza intereses y los lleva a las instancias encargadas de tomar decisiones.

Las aportaciones de este Plan son de naturaleza tangible. Van desde la capacitación, la formación, la investigación, la publicación, la observación, el estudio hasta la identificación de los temas estratégicos de la ciudad. Como organismo no gubernamental tiende lazos más allá de partidos, gobiernos y otros actores coyunturales de la administración pública.

Su conexión con el Ayuntamiento de Mérida ha sido clave, sea porque nació asistido de la mano de este organismo público o porque se ha ido independizando poco a poco para reproducir más auténticamente la voz de la sociedad civil.

Esta autonomía, sin embargo, no es lejanía, antagonismo ni separación. Es la necesidad de hacer de manera independiente un trabajo que confluye en la ciudad que todos habitamos. Por tanto, los lazos comunicantes entre el Plan Estratégico de Mérida y el Ayuntamiento son claves más para el segundo que para el primero, ya que es un sensor que da cuenta del estado de ciertas relaciones e inquietudes con la sociedad civil.

Ojalá que dichas relaciones fecundas puedan producir cada día mejores frutos situados más allá del día a día de una ciudad —limpiar parques, cambiar luminarias, retirar la basura, tapar baches y organizar conciertos— que son obligación básica de las autoridades municipales, pero no monedas de alta rentabilidad política.

Hoy los ciudadanos son más exigentes, más interesados, más atentos y más demandantes de la autoridad. La comunicación política de los municipios, en consecuencia, debe estar tendiendo lazos estratégicos con agrupaciones sociales para diseñar proyectos también estratégicos. De lo contrario, la comunicación política entendida más allá de las relaciones públicas y el manejo de información mediática dará un traspié significativo para los próximos años en el nivel municipal.

“Gobernanza urbana y Desarrollo Regional: Los Gobiernos Locales en la Construcción del Futuro de Puerto Rico”

D. Leslie Rodríguez

Director Ejecutivo del Jardín Botánico de Caguas

Muy buenas tardes a todos y todas los participantes de este grupo de trabajo en el cual discutiremos sobre el tema **“Planes Estratégicos de Segunda Generación”**. Agradecemos a AERYC la oportunidad de formar parte de este foro junto a distinguidos panelistas entre los cuales se encuentra el D. Claudio Sainz, Director de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo Estratégico, México. El Ing. Humberto Sauri, Director Plan Estratégico de Mérida, el Profesor Rafael Torrech San Inocencio, Universidad de Puerto Rico, la Sra. Mari Villarini, Planificadora.

En las últimas décadas del Siglo XX, a partir del cuestionamiento de los modelos mecanicistas de gerencia, han sido muchos los enfoques teóricos propuestos por los científicos de la organización. Algunos de estos modelos merecen el análisis más ponderado. Otros enfoques han sido simples intentos de psicoanálisis industrial-con burdos propósitos de comercialización, que no resisten un análisis teórico político-económico. La mayoría, simplemente, no son suficientes para encarar los retos de un nuevo milenio que definitivamente ha transformado la ecología del planeta, encontrándose o colisionándose las culturas.

Es una máxima económica que siempre habrán más necesidades que recursos disponibles para atenderlas. En ese contexto, siempre ha de existir un proceso de toma de decisiones en cuanto a qué criterios, necesidades o grupos sociales vamos a dar prioridad en la redistribución de recursos. En un sentido político-económico, las decisiones que tomemos sobre esa interrogante definen nuestros principios ideológicos.

El ejercicio de tomar decisiones informadas sobre la utilización o asignación de recursos dado un contexto específico (puede ser asunto, espacio, tiempo, cantidad) es lo que conocemos como planificación. La planificación, como tal, puede ser considerada a nuestro juicio, como una ciencia o un arte. Para algunos adquiere un sentido de gran disciplina, un criterio teórico científico invariable. Para otros, es un proceso que está llamado a ser determinado por la cultura o por la circunstancia.

El hecho es que en gran medida, tendemos a planificar las cosas fundamentales en nuestra vida o al menos así deberíamos estar haciéndolo. El matrimonio, los hijos, la educación, la salud, la economía del hogar, la compra o las mejoras a la casa, la carrera profesional, el retiro, administrar la escasez, los préstamos o la cartera de inversiones, según sea el caso, son asuntos que merecen ser administrados en forma inteligente o planificada.

Los animales y las plantas, adaptados al medioambiente, procuran la supervivencia de las especies. En tiempos de crisis, luchan por sobrevivir en un ecosistema o al menos proteger o dispersar sus retoños. La naturaleza inteligente, también planifica.

Así mismo, un centro académico, una empresa, una entidad cívica, una comunidad, la ciudad que somos nosotros y la nación que también somos nosotros, estamos llamados a la planificación, que es una propuesta de intercambio de recursos económicos, humanos, tecnológicos, ecológicos y culturales. Cuando planificamos asuntos que son de carácter trascendente, entonces la planificación es estratégica. Lo estratégico tiene que ver con lo que queremos ser en el futuro y cómo, cuando, con cuales recursos tenemos que lograrlo. En el contexto del desarrollo de una ciudad, la planificación estratégica como concepto es un modo de gerencia que llegó para quedarse.

Lo interesante del pensamiento estratégico es que se da cuenta que, en el pensamiento no estratégico, los recursos están limitados por sus propios paradigmas. Normalmente, los gobiernos planifican a base de los recursos existentes. Esto tiene una razón de ser muy poderosa. Los gobiernos no deben gastar lo que no tienen. No obstante, en el pensamiento estratégico, también hay que contar con los recursos que podemos producir para cambiar nuestros ámbitos de acción. Hay que descubrir en el proceso las capacidades ocultas por razones históricas o antropológicas. Es en esos momentos que compartir experiencias, éxitos y fracasos se convierte siempre en un laboratorio económico-político. Y más allá, en un laboratorio social. Creo que para eso hemos sido convocados esta tarde. Las afirmaciones que pueda proponer esta tarde, están llamadas al escrutinio, el análisis y el cuestionamiento. De algún modo, de eso se trata la ciencia.

Hablar de un Plan Estratégico de Segunda Generación, presupone que existe un Plan de Estratégico de Primera Generación. El Plan de Primera Generación abre cauces y crea las condiciones necesarias para que el de Segunda Generación le supere, fortalezca el análisis y el entretendido social. Ay un dicho popular que dice que no se puede cruzar el puente, antes de llegar al río. Es decir, hay que hacer lo primero, primero.

Es imperativo, entonces remontarnos a 1997, cuando la Administración Municipal de Caguas comenzó la formulación de su primer Plan Estratégico. Contamos en ese momento con el asesoramiento externo, que fue fundamental para que pudiéramos reconocer las capacidades, oportunidades y limitaciones que confrontábamos como equipo de trabajo. Gestar nuestro primer plan fue un reto intelectual y sobre todo un reto procesal. Recuerdo que el grupo gerencial del Alcalde, nos reunimos en la Ciudad de Ponce, durante un fin de semana. Además, de los asesores, estuvo con nosotros el Presidente de la entonces Asamblea Municipal y varios consultores que nos ayudaron a dar coherencia, a los pensamientos de un grupo heterogéneo, multi-ideológico, a veces disímil y muchas veces contradictorio. Pero sobre todo comprometidos con la persona que pudo aglutinarnos.

Recordamos con cariño las atenciones de la gente de Ponce y de su ex -Alcalde Churumba Cordero, QPD, que nos mostraron con orgullo ponceño, con todo lo que eso implica, sus logros en la transformación de su Ciudad. Desde entonces acariciamos la idea de tener nuestro propio pasaporte criollo. Ignorantes al fin, nuestro propósito era hacer un Plan Estratégico en un fin de semana. Apenas pudimos formular los valores, la visión y la misión. Salimos de Ponce, un poco frustrados y sin la tarea realizada, pero airosos, porque pudimos definir lo que todavía hoy 10 años después son nuestra ética y nuestro norte. Hicimos un buen trabajo. Primero, lo primero.

Los **valores** adoptados por la Administración del Municipio Autónomo de Caguas son: Lealtad, Profesionalismo, Compromiso, Integridad, Valentía y Humanismo.

La **misión** del Municipio Autónomo de Caguas lee como sigue:

“Proveer al pueblo acceso a servicios de calidad en forma creativa y efectiva, mediante el uso óptimo de los recursos y la participación activa de la ciudadanía.”

Por otra parte, la visión adoptada por el Municipio Autónomo de Caguas ha perdurado con pocos cambios.

“Caguas Nuestro País, una ciudad vibrante, segura, bella y ordenada, saludable, culta y moderna, tecnológicamente avanzada, solidaria en su convivencia, económicamente dinámica, competitiva, orgullosa de ser la mejor. Centro... y Corazón de Puerto Rico.”

Eso de ser un nuevo país, ha llamado la atención de mucha gente. Eso era lo que queríamos.

Las conclusiones del equipo gerencial del Alcalde, se presentaron a todos los empleados, reunidos en asambleas, según las áreas organizacionales. Estos, a su vez expusieron sus preocupaciones y e hicieron valiosas aportaciones que enriquecieron la formulación de los objetivos. Al final, tuvimos un buen documento que fue circulado extensamente. El proceso casi nos duró los primeros cuatro años. Aun así, hubo asuntos que quedaron pendientes, como la implantación sistemática de los sistemas de evaluación.

El Plan Estratégico que implantó el programa de gobierno “*Para el Bien de Todos*” nos ayudó a acercar una teoría económico-política con el nuestro quehacer diario, dando lugar a una transformación de carácter estructural. Definimos nuestra ruta y un marco de acción claro que orientó la toma de decisiones más relevantes de política pública. Además, impuso objetivos específicos que apoyaran las decisiones fiscales y gerenciales.

Debo mencionar varias iniciativas sobre las cuales descansó dicho proceso de cambio. Transformamos los procesos gerenciales y establecimos estructuras organizacionales más efectivas y eficientes. Dotamos a la organización municipal con innovaciones tecnológicas y gerenciales de niveles comparables con la empresa privada. Creamos nuestro propio centro de adiestramiento en sistemas de información. Contratamos profesores y adiestramos a sobre 500 empleados en el uso de herramientas de productividad. A pesar de contar con nuevas redes de información, los departamentos continuaban requisando “Word procesor” que eran máquinillas sofisticadas. Prohibimos la compra de estas maquinas. Recuerdo que cuando instalamos el correo electrónico, los empleados no se atrevían a usarlo. Empezamos a medir el flujo de documentos, estableciéndonos parámetros de reducción. Hoy tenemos que tomar medidas coercitivas para que no usen tanto el correo electrónico y dejen descansar un poco los sistemas.

Por otro lado, desarrollamos una infraestructura tecnológica con capacidad de llegar a cada rincón de la Ciudad. Combinamos tecnologías muy avanzadas con tecnologías simples y económicas que nos ayudaran en el proceso de dispersión. Esa iniciativa le conocimos como *Tecnología para el Pueblo*, concretizando un primer modelo de una ciudad digital, para cerrar la brecha tecnológica entre los ciudadanos.

Tomamos decisiones de cambios estructurales que trajeron mayor productividad en la gestión pública. Esto permitió que, eventualmente, contáramos con los recursos económicos y humanos para impulsar y sostener la agenda de cambio. En los primeros dos años cerca de 600 puestos de trabajo o el 25% de la fuerza trabajadora municipal, fueron eliminados o reubicados a los nuevos proyectos propuestos en el Plan Estratégico. La privatización del recogido de los residuos, ocurrió en un marco de cordialidad con la Unión Bonafide de Empleados Municipales, presidida entonces por al amigo don Pedro Solís.

Como parte de esa nueva agenda, dimos pasos urgentes para lograr el mayor grado de autonomía municipal posible, como la creación de nuevas oficinas para recibir las nuevas funciones delegadas por

el Estado. Además, se comenzó el proceso de organizar las comunidades en entidades corporativas, que representarían los distintos sectores de la Ciudad. Adoptamos el Plan de Desarrollo Urbanístico Caguas 20/20 propuso iniciativas estratégicas de largo plazo y proyectos viables en el corto plazo.

La revisión del Plan Estratégico 2001-2005 permitió analizar los logros alcanzados por el Municipio. Así mismo analizamos las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades que favorecen o afectan el funcionamiento del Municipio durante dicho periodo. En esta segunda fase de desarrollo, incorporamos nuevos consultores que nos ilustraron sobre los enormes retos de la economía global. Empezamos a acariciar la idea de pensar globalmente y actuar localmente. A través de grupos focales pudimos integrar además, las recomendaciones de representantes de diversos sectores, entre los cuales se destacan entidades comunitarias, empresarios, educadores, médicos, arquitectos, ingenieros, economistas, grupos ecuménicos, entidades cívicas, entre otros.

Nos dimos cuenta, también que era necesario dar más formalidad al proceso participativo ciudadano. Es la etapa en que se piensa en la posibilidad de extender el análisis estratégico a todos los barrios. Y eso hicimos, mediante la creación de entidades representativas. Ahora, al menos en teoría estábamos preparados para una nueva etapa de un plan estratégico participativo. Por otro lado, mirábamos con incertidumbre el panorama económico del país.

Las bases estructurales habían cambiado. Los países se agruparon en bloques comerciales. Otros países competirían con nosotros en el acceso al gran mercado norteamericano. Las secciones de las leyes federales que incentivaban el establecimiento de industrias de capital norteamericano en la isla se eliminaron. La tasa de crecimiento económico de Puerto Rico entre 1971 al 2003 evidencia una economía débil, que perdió capacidad de competir. En el año fiscal 2004, la economía de Puerto Rico creció a un ritmo de 2.7%, siendo este el mejor año registrado desde comienzos de la década. Las expectativas de crecimiento son pocas debido al efecto del alza en el precio del petróleo.

En los pasados ocho años, la economía de Puerto Rico se benefició de un conjunto de condiciones favorables pero que fueron cambiando. Sin embargo, esos factores no serían favorables en el presente periodo del 2005 al 2009. Las perspectivas económicas para Estados Unidos se han debilitado, por el déficit fiscal y la balanza comercial, entre otros problemas. Hay muchas incertidumbres con el comportamiento de las tasas de interés y los precios del crudo. La conversión de empresas acogidas a la Sección 936 a Controlled Foreign Corporations (CFC) produjo un aumento temporero pero significativo en las contribuciones de las empresas al fisco. Sin embargo, este beneficio ya no estará disponible.

El Estado tenía y tiene dificultades para cumplir con sus metas de recaudos de ingresos fiscales. Esto llevará a revisiones del sistema contributivo. La reducción en la capacidad de endeudamiento público, y la reorientación del gasto federal cierran ventanas de oportunidad que se utilizaron en el pasado como válvulas de escape.

Ante esta situación, la Administración Municipal debía llevar a cabo estrategias que aseguraran mayor competitividad, promovieran un modelo de desarrollo económico sostenible que estimule y mantenga su visión de largo plazo. Además, debía insistir en la educación como un elemento clave, la sociedad civil como un actor importante y la participación activa del sector empresarial.

En términos gerenciales, era necesario establecer nuevos sistemas de medición, aumentar los ingresos fiscales, evitar el riesgo del éxito (complacencia), agilizar aún más los procesos operacionales, administrativos y programáticos mejorar la integración de todas las dependencias municipales hacia el logro de los objetivos prioritarios. Adoptamos, entonces dos nuevos conceptos: los lineamientos estratégicos y el de los objetivos estratégicos comunes.

Además de estos nuevos conceptos, incorporamos al menos varios cambios en la estructura gerencial. Entre estos, creamos la Oficina de la Administradora de La Ciudad y se amplió el concepto de las Secretarías. Estas Secretarías debían dar más coherencia al trabajo de los distintos departamentos y oficinas. También, se adoptaron sistemas mecanizados de elaboración y medición de la ejecución en los planes de trabajo.

Otro reto importante se nos presentó. El desarrollo de los planes estratégicos de los barrios implicó incluir los mismos en la nueva edición del Plan Estratégico. Incorporamos el presupuesto multianual. Los objetivos estratégicos fueron enumerados y priorizados a base de posibles proyecciones de recursos esperados por cuatro años. Nuevos compromisos programáticos implicó la necesidad de mayores recursos. Necesitábamos un mecanismo que permitiera una mayor capacidad de redistribución del ingreso. Es con ese pensamiento, que llega el famoso “Willie tax”.

Asumimos el reto de llevar el proceso de autogestión comunitaria a otro nivel de desarrollo. Esto ocurrió por dos vías principales. La primera es la transferencia directa de fondos para la realización de pequeñas obras públicas comunitarias. La segunda fue promover el desarrollo de pequeñas empresas comunitarias. Además, entendimos que era necesario incorporar nuevos aliados. Surge, entonces, nuestro enfoque de regionalización y de formar alianzas formales con los diversos sectores académicos y empresariales. Teníamos que aumentar la masa crítica para hacernos más viables y competitivos en los nuevos escenarios. Promovimos enmiendas a la Ley de Municipios Autónomos para permitir dar formalidad institucional a las alianzas. De ese modo nacen INTECO, SANOS, COBAC y finalmente CCECI.

Nuestra aproximación al mundo sirvió también para darnos cuenta que Puerto Rico esta ausente del dialogo internacional y que la mayoría de los países del mundo abrazaban conceptos de sostenibilidad. Era imperativo trabajar en un modelo para la ciudad, si verdaderamente queríamos ser competitivos en los nuevos escenarios. También entendimos la urgencia de que la Ciudad comenzara un proceso de divulgación más allá de nuestras fronteras. Comenzó un proceso de asociación y participación de Caguas con entidades internacionales que tienen los mismos propósitos que nuestra administración de fortalecer la autonomía municipal, la descentralización del poder publico y promover la democracia participativa.

A pesar de estas modificaciones, nuevas estrategias y modos gerenciales no estábamos satisfechos. La elaboración final del Plan Estratégico seguía siendo nuestra responsabilidad. En ese sentido, el Alcalde tenía la última palabra en el proceso. Queremos llevar la planificación estratégica a otro plano del proceso democrático y participativo. Queremos una Plan Estratégico de la Ciudad. Entonces surgió nuestro amigo y colaborador, el Dr. Joseph Maria Pascual, gran teórico y que desde el otro continente llevaba años, abordando en la teoría y en la práctica nuestras inquietudes. El reto estaba planteado. Cómo lograr un Plan Estratégico de la Ciudad o uno de Segunda Generación. Incorporamos al proceso el asesoramiento del Dr. Pascual en esta nueva fase.

La orientación del Dr. Pascual fue en el sentido de dar formalidad a los representantes de los diversos sectores de la Ciudad en el proceso de planificación. En marzo de este año se convocó a un grupo de ciudadanos de diversas ideologías, profesiones y representantes del gobierno, entidades privadas, cívicas y comunitarias quienes constituyeron el Comité Promotor del Plan Estratégico de Caguas. El Comité Promotor son representantes claves con capacidad de acción y decisión para impulsar una estrategia. Los asesores internacionales presentaron un acta sobre las intenciones para impulsar un Plan Estratégico en la Ciudad. Se debate y aprueba el texto presentado llamado **Declaración Constitutiva del Comité Promotor del Plan Estratégico de la Ciudad de Caguas**.

Formado el Comité Promotor, el próximo paso fue adiestrar al personal gerencial del Municipio sobre los nuevos enfoques del proceso de planificación estratégica, lo que ocurre en abril. Se designa un Comité Técnico con distintos profesionales conocedores de temas de planificación, economía, recursos ambientales, desarrollo social, comunicaciones, entre otros. El Comité Técnico es responsable del diagnóstico, elaboración de propuestas, objetivos, acciones y proyectos del Plan Estratégico. Durante esos días, se expuso la metodología y técnicas del proceso de planificación estratégica. Se establecieron tres grupos de trabajos divididos en: Territorio (Ambiente e Infraestructura), Sociedad y Economía. Una de las dinámicas fue pensar, analizar, debatir y proponer diez (10) hechos trascendentales en los últimos diez años para la ciudad. El Comité Técnico presentó nueve (9) acontecimientos de relevancia. Posteriormente se le indicó al Comité que elaborara los retos para cada uno de esos hechos según el grupo de trabajo al cual pertenecen (Territorio, Sociedad, Economía).

Los retos son planteamientos, situaciones o consecuencias que enfrenta cada hecho. Con el formato de trabajo en plantillas, presentado por los asesores internacionales se produjo el primer documento para cumplir con la primera fase del proceso de planificación estratégica con la elaboración del documento Hechos y Retos Plan estratégico de Caguas 2008-2015. Este borrador se sometió a la revisión del Comité Promotor, que deliberó sobre el mismo. Finalmente, con algunas enmiendas se aprueba un segundo borrador.

En junio de 2007 se convoca la primera la Conferencia de Exploración estratégica. Se somete a consideración de este Foro el documento Hechos y Retos según aprobado por el Comité Promotor. La conferencia es un Foro o Asamblea Ciudadana en la cual los distintos representantes de entidades, empresas y ciudadanos conocen el proceso, aportan conocimientos y validan los documentos.

Para dicho foro se adiestraron moderadores y anotadores en un taller impartido por el Dr. Alfredo Carrasquillo titulado Moderación Efectiva para Facilitadores de Grupos Focales. Durante el foro la Directora de Autogestión Comunitaria Lourdes Aponte explicó la metodología de trabajo. Se dividió los nueve (9) hechos presentados por el Comité Técnico en los salones de Economía, Sociedad y Territorio. Estos grupos de trabajo se sub dividieron en tres (3) mesas y analizaron todos los retos desde la perspectiva al grupo que pertenecían. Finalizado el Foro se presentó un resumen por los portavoces del Comité Técnico sobre las dinámicas en sus respectivos salones. Participaron 215 personas, quienes validaron el **Documento Hechos y Retos Plan Estratégico de Caguas 2008- 2015**. En el Foro los ciudadanos no presentaron hechos adicionales, aportaron ideas, propuestas, proyectos y recomendaciones sobre aclaraciones de lenguaje en el **Documento**. La mayoría de las ideas y propuestas estuvieron vinculadas a la transportación colectiva, mejoras a la infraestructura (aceras, etc.), proyectos agresivos de reciclaje, proyectos de energía solar, viviendas de costo medio (accesible) y mejoras al sistema de salud.

El Comité Técnico transcribió todas las impresiones de los ciudadanos y las plasmó en un Acta. El Acta esta dividida por grupos Economía, Sociedad y Territorio y como anejos contiene los equipos de trabajo y el listado de participantes del Foro Ciudadano. La misma esta disponible en el Portal del Municipio y en determinadas oficinas para la revisión. De las aportaciones de los ciudadanos se obtuvieron propuestas, proyectos e ideas que el Comité Técnico evaluará según el grupo al que pertenecen para trabajar sobre las más significativas. Concluido este proceso se diseñará un nuevo documento **Hechos y Retos del Plan Estratégico de Caguas 2008- 2015**. El formato del documento sugerido por el Dr. Pascual tendrá explicaciones y justificaciones de cada Hecho. Además, se estableció un reto adicional recomendado relacionado con la **Internacionalización e Interdependencia de Caguas para los hechos Transformación del Modelo de Gestión Pública y Transformación hacia la sociedad del Conocimiento**.

Se trazó un Plan de trabajo para la segunda fase. En el mismo se delinearon estrategias más agresivas para impactar y crear alianzas con distintos sectores. El mismo incluye entrevistas con cerca de 29 líderes empresariales, religiosos y gubernamentales. Además, se realizarán 11 Asambleas de Barrio y cuatro conversatorios con el Alcalde con el liderato de la Ciudad. Lograr el compromiso de los distintos actores es fundamental para crear el Plan Estratégico de Segunda Generación.

La agenda de trabajo que nos queda incluye la redacción de Líneas estratégicas y objetivos generales, dar otra mirada a la Visión y a la Misión y definir un modelo de Ciudad. Estos documentos deberán ser avalados una vez más por el Comité Promotor y el segundo Foro Ciudadano. Los resultados de este Foro serán evaluados por el Comité Técnico y darán base a la formulación de objetivos y proyectos estratégicos y eventualmente al Plan de Acción, la sistematización de los mecanismos de evaluación e indicadores y una presentación pública del Plan Estratégico de Caguas por parte del Comité Promotor.

Participación Ciudadana y Planificación Estratégica en los Barrios de Caguas, Puerto Rico

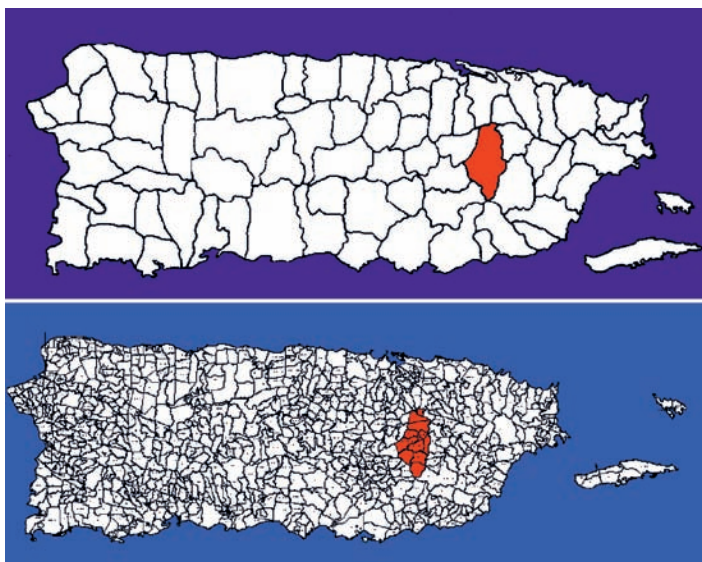
D. Rafael Torrech San Inocencio
Profesor UPR y Sagrado Corazón

La planificación en el Caribe es un sujeto histórico de múltiples mitos. Desde el Siglo XVIII, la categorización holgazana de los negros y los mulatos por la Ilustración Francesa, y la denuncia de la indolencia criolla por Fray Iñigo Abad y Lasiera en lo que se considera la primera historia oficial de Puerto Rico, la construcción europea del Caribe es una que lo enajena de los valores occidentales de la planificación racional. Una especie de determinismo climático-agrícola ha caracterizado históricamente la visión europea del Caribe: una que supone que por su exuberante vegetación y su clima constante, y por la ausencia de las previsiones propias del invierno, su población es una que vive de día a día, sin noción de los valores y principios de lo que hoy llamamos la planificación.

Para entender las formas de la planificación en el Caribe, y las resistencias que ésta puede generar aún en pleno siglo XXI, hay que considerar una serie de elementos históricos fundamentales. Primeramente, que la organización centralizada de la vida y la sociedad del Caribe ha sido históricamente una prerrogativa de un poder colonial metropolitano. Durante la larga era colonial caribeña, la organización del Caribe tuvo unos imperativos de control territorial, pacificación y supresión de las poblaciones indígenas, y de explotación agrícola mercantilista, entre otros, dirigidos exclusivamente a atender las prioridades de los intereses metropolitanos. Posteriormente, como han descrito elocuentemente la escuela histórica de los llamados “estudios postcoloniales”, esa desconfianza en la organización central continuó manifestándose contra los poderes centrales y locales nacionales, particularmente entre las comunidades rurales y marginadas, ya que el producto de esa organización poco tenía que ver con las prioridades de dichas localidades.

Este breve contexto histórico es vital para contextualizar la importancia de los procesos de participación ciudadana del Municipio Autónomo de Caguas, y sus aplicaciones a la planificación tanto local como municipal. Es preciso subrayar que la participación ciudadana no es un proceso espontáneo en Puerto Rico, y que al contrario, genera múltiples resistencias ante la desconfianza entronizada de los ciudadanos en cuanto a los motivos del gobierno al propiciarla. Consecuentemente, la planificación formal también es un proceso ajeno a las comunidades y barrios, particularmente los rurales, ya que la trayectoria de muchos gobiernos centrales y municipales ha sido partir del supuesto paternalista de que ya conocen y entienden a priori las necesidades de las comunidades y las iniciativas requeridas para su atención efectiva. En síntesis, al asumir la tarea de propiciar los procesos de participación ciudadana municipales, al evolucionarlos hacia el desarrollo de planes estratégicos locales, y al integrarlos en el plan de gobierno estratégico municipal, el Municipio Autónomo de Caguas no sólo emprendió una primicia fundamental en la administración pública puertorriqueña, sino además venció resistencias históricas y entronizadas en las propias comunidades a las que se planteó beneficiar.

Antes de abordar los procesos de participación ciudadana y planificación estratégica del Municipio Autónomo de Caguas, es preciso describir el sujeto geográfico de estudio: el barrio puertorriqueño. El Estado Libre Asociado de Puerto Rico se compone de setenta y ocho municipios, cada uno con su propio gobierno, alcalde y legislatura municipal. El Mapa 1 presenta la distribución municipal puertorriqueña y distingue en rojo al Municipio Autónomo de Caguas. El Mapa 2, ilustra los novecientos barrios de Puerto Rico y señala en rojo los once que corresponden al término municipal de Caguas.



Por mucho tiempo, en Puerto Rico hemos soslayado la importancia y significación histórica de los barrios. Aunque conocemos los 78 municipios y su ubicación, poca gente visualiza un territorio nacional dividido en 900 núcleos compactos. Según el censo del 2000, la población total de Puerto Rico se halla distribuida en 900 barrios y 151 sub-barrios. Entre éstos hay 76 núcleos centrales --los llamados cascos urbanos de los municipios-- denominados para fines censales como “barrios-pueblo”¹³⁹. Como resultado, emergen dos categorías esenciales de barrios: los 76 barrios-pueblo o núcleos urbanos y unos 824 barrios “rurales”. El carácter rural de estos últimos es cada día más relativo, según el derrame urbano alcanza muchas antiguas comunidades rurales.

El número de barrios por municipio es sumamente variable. Oscila entre uno (Florida) y un máximo de 31 (Ponce), con un promedio de 11.5 barrios y una mediana de 10 barrios por municipio. El tamaño promedio de los barrios en Puerto Rico es de 3.8 millas cuadradas o 9.8 kilómetros cuadrados.¹⁴⁰ Al excluir los barrios-pueblos, generalmente mucho más pequeños, la extensión promedio de los barrios aumenta a 4.1 millas cuadradas o 10.7 kilómetros cuadrados. En el año 2000, la población promedio de los barrios de Puerto Rico era de 4,231 personas, con severos contrastes. Por ejemplo, mientras el Barrio de Santurce contaba con 94,067 habitantes, el Barrio Punta Arenas de Vieques, en el territorio entonces bajo control de la Marina de los EE.UU. no tenía morador permanente alguno.¹⁴¹

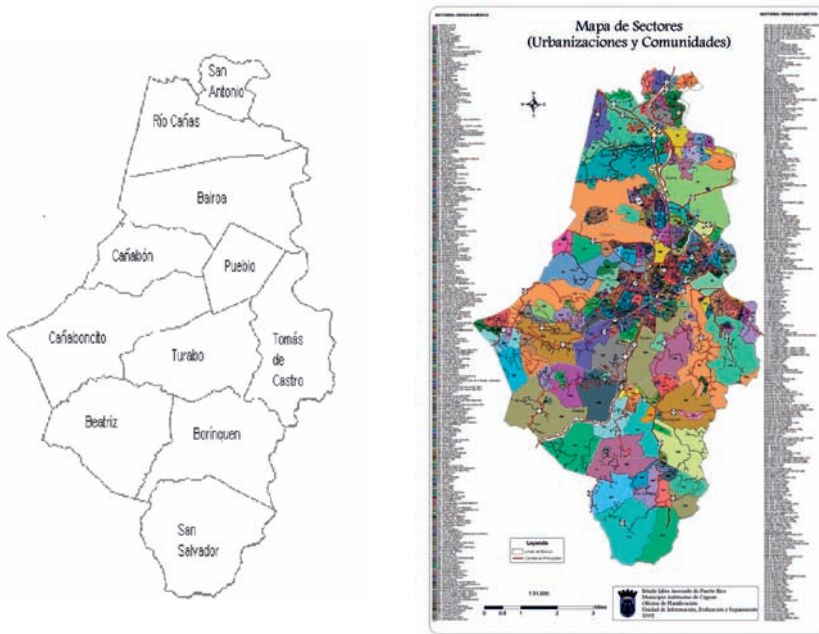
Por su parte, el Municipio de Caguas cuenta con once barrios¹⁴², con una población promedio de 12,273 personas por barrio (ver Mapa 3, abajo). El barrio más poblado es Cañaboncito, con 28,688 personas y el menos poblado es San Antonio, con apenas 2,395 habitantes. La población de Cañaboncito es casi equivalente a la del aledaño Municipio Aguas Buenas y superior a la diecisiete otros municipios de Puerto Rico. Aparte de los once barrios, Caguas cuenta con más de 270 sectores, que se pueden apreciar en el Mapa 4 a continuación.

139 Para propósitos estadísticos, en este trabajo serán considerados como barrios, a menos que se indique lo contrario. Ver Luis de la Rosa, *Lexicón Histórico Documental de Puerto Rico 1812-1899* (San Juan: 1986), p. 24.

140 Basándonos en la división de 900 barrios entre una superficie de 8,896 kilómetros cuadrados o 3,435 millas cuadradas, convertidas a su vez en cuerdas.

141 Tampoco presentan población la Isla de Mona y el Islote de Monito, constituido como barrio de Mayagüez, pero propiedad del gobierno insular; el barrio Mosquito de Vieques, también entonces bajo control del ejército de los Estados Unidos, y los Barrios Torrecilla Alta de Loíza y Santa Rosa de Utuado.

142 Los once barrios de Caguas son Bairoa, Beatriz, Cañabón, Cañaboncito, Río Cañas, San Antonio, Tomás de Castro, Turabo y el Barrio-Pueblo de Caguas.



Nuestros barrios son construcciones sociales y políticas del Siglo XIX, con raíces toponímicas y geográficas que a menudo se remontan al pasado prehispánico. Han sido y a menudo se sostienen como la evocación más íntima de pertenencia entre los puertorriqueños, la unidad mínima e indivisible de comunidad y vecindario, el mundo inmediato una vez se cruza el umbral externo de la puerta del hogar.

Los barrios son el legado presente de algunas de las más antiguas divisiones territoriales de Puerto Rico. Fueron demarcación esencial para cuadricular el entorno colonizado y reflejaron el interés y la ansiedad del Estado Español de hacerse presente en la vida cotidiana de los moradores de Puerto Rico. Pero además, los nombres de los barrios son un importante documento para explorar la poco documentada historia rural y la historia puertorriqueña de los Siglos XVI, XVII y XVIII, que por mucho tiempo creímos perdida¹⁴³.

Los barrios rurales de Puerto Rico no emergen formalmente hasta principios del Siglo XIX. Aunque hay constancias muy antiguas de los barrios urbanos de la ciudad de San Juan desde el Siglo XVI, no es hasta la Constitución de Cádiz y la Primera Diputación Provincial que hallamos las primeras menciones y enumeraciones de los barrios constitutivos de los pocos pueblos de entonces, que no pasaban de cincuenta. Hasta donde se conoce, la función formal inicial de los barrios fue representativa, como unidades para elegir compromisarios para seleccionar un Diputado a Cortes. Caída la Constitución, los barrios persisten como comarcas funcionales para fijar y ejecutar la derrama para el cobro de los impuestos. Más tarde, se vinculan a los intereses de seguridad anti-separatista de los gobernadores españoles mediante los Bandos de Policía y Buen Gobierno, la Real Orden para el Régimen de Jornaleros de Puerto Rico, y del Bando de la Raza Negra, entre otros, y como territorios de influencia y control de los notorios alcaldes o comisarios de barrio, cuya importancia histórica reclama más atención¹⁴⁴.

Como resultado, durante la primera mitad del Siglo XIX, los barrios eran claramente una jurisdicción para administrar la justicia, recaudar impuestos y arbitrios, ejecutar leyes y reglamentos, y procurar

143 El lector interesado puede consultar dos obras del autor: Rafael A. Torrech San Inocencio, *Origen, Configuración y Toponimia de los Barrios Rurales de Puerto Rico* (tesis inédita: 1994) Centro de Estudios Avanzados de Puerto Rico y el Caribe; *Los Barrios de Puerto Rico*, (San Juan: 1999), Fundación Puertorriqueña de las Humanidades

144 Sobre los alcaldes de barrio ver: Rafael A. Torrech San Inocencio, *Los Alcaldes de Barrio en Puerto Rico: Una Aproximación a la Génesis de las Estructuras de Poder Local en Puerto Rico*, *Revista de Administración Pública*, Universidad de Puerto Rico, Ensayos sobre Teoría, Historia y Práctica de la Administración Pública, Vol.35-36, 2002-2003, p.109-140.

orden y seguridad pública. Los barrios ya constituían áreas discretas de servicio, tributo y seguridad, y mediante los alcaldes de barrio, se aseguraba la presencia omnipresente de los intereses del Estado Español en la vida cotidiana de las comunidades rurales. Durante la segunda mitad del Siglo XIX se registra un crecimiento acelerado en el número de barrios, consistente con el precipitado crecimiento poblacional de Puerto Rico durante el mismo período. De 1878 en adelante, el crecimiento fue mucho más discreto. Múltiples crónicas reseñan propuestas para dividir y crear nuevos barrios en función de su aumento poblacional y la precaria posibilidad de que su alcalde lo atendiera como debía. Por tanto, a menudo la subdivisión de un barrio --y la consecuente creación de barrios nuevos-- dependía de que se le hiciera viable a su alcalde supervisar su perímetro.

El arquetipo del todopoderoso alcalde, comisario o cacique de barrio persiste en nuestro folclor rural y en la tipología clásica del jíbaro campesino puertorriqueño: “otra cualidad de nuestro jíbaro es la de ser material propio para un cacique... el caciquismo en nuestros campos es planta perenne¹⁴⁵.” Dicho realidad corresponde con la cultura política de la España de la Restauración, donde el caciquismo era predominante en función de su arraigo en un medio geográfico, su predominio personal, y su función intermediaria. Algunos historiadores españoles han racionalizado el caciquismo como un fenómeno que nace del aislamiento y la incomunicación de pueblos y comarcas --como una “muchedumbre” de entidades locales herméticas con una natural resistencia a la integración al estado-- que permitía la ascensión de caciques locales que asumían roles de la antigua señoría feudal, y que se constituían en una elite que conectaba el medio local con el Estado, acumulando influencias en el proceso¹⁴⁶. Si aplicamos este razonamiento a los barrios puertorriqueños, debemos concluir que su aislamiento los hacía terreno muy fértil para el caciquismo rural. La persistencia de los términos “alcaldes de barrio” y “comisario de barrio” como sinónimo de líder político partidista local, y en su acepción más despectiva, como corredor o agente de influencias y favores políticos, nos sugiere que a través de los tiempos, esta función se prestó al abuso, el favoritismo, y el control político y económico, que a modo de agresión también debe haber generado una reacción, y más que nada, una resistencia¹⁴⁷.

Por tanto, al extender los procesos de planificación estratégica municipal a los barrios, el Municipio Autónomo de Caguas enfrentó múltiples y variadas resistencias, algunas de las cuales estaban arraigadas en siglos de historia rural y comunitaria. **La pregunta crítica era ¿cómo maximizar la dinámica comunitaria de los barrios en un modelo de gobernanza democrática fundamentado en una efectiva planificación estratégica?**

Al inicio de su gestión de gobierno, hace una década, el Lcdo. William Miranda-Marín aceptó como uno de sus primeros retos el aumentar la estima de sus ciudadanos por su municipio. Visiones y postulados como “Caguas, Centro y Corazón de Puerto Rico” y “Caguas: Nuestro Nuevo País” posibilitaron una nueva perspectiva del pueblo de Caguas con relación a su municipio. En particular, la proyección de Caguas como “un nuevo país” propuso la concepción de un municipio que lograra, mediante las ejecutorias solidarias de sus ciudadanos, unos estándares y logros consustanciales con su gran potencial, pero superiores aún a los del país de Puerto Rico en general. Ese modelo de identidad cagueña y de autoestima se proyectó también hacia sus barrios. Mediante los esfuerzos de la Oficina de Autogestión Comunitaria y del Departamento de Cultura, el gobierno municipal de Caguas convocó a sus ciudadanos a diseñar íconos y símbolos de identidad propia al nivel de cada barrio. De esta gestión surgió que cada barrio definiera su escudo y su bandera propia, que los identificara como único y diferente de los demás, y que integrara elementos y señas de su entorno natural, su paisaje y su trayectoria histórica. A continuación

145 José C. Rosario, *Nuestra Herencia Social y el Jíbaro de Puerto Rico*, en Eugenio Fernández Méndez, *Antología del Pensamiento Puertorriqueño 1900-1970* (San Juan: 1975), Tomo 1, p. 667, 675-675.

146 Sobre el caciquismo en España durante la Restauración, consultar la obra José Varela Ortega, *Los Amigos Políticos* (Madrid: 1977) y Juan Regla, José María Jover y Carlos Seco, *España Moderna y Contemporánea*, (Madrid: 1963), p. 299-301

147 Para 1962-1963 la policía, el maestro, y el político constituían las tres instituciones externas de mayor influencia en un barrio rural aislado de Arecibo, Puerto Rico. Para un interesante análisis de la interacción conflictiva entre el estado, el municipio y el barrio rural, ver Carlos Buitrago Ortiz, *Esperanza: An Ethnographic Study of a Peasant Community in Puerto Rico* (Tucson: 1973), p. 189-196.

presentamos, a modo de ejemplo ilustrativo, los escudos de cada barrio según diseñados por sus propios ciudadanos y asociaciones de residentes.



Pero además del sentido de identidad, el Señor Alcalde entendió que era preciso desarrollar un nuevo modelo de gobernanza democrática como uno de los puntales su gestión de gobierno. Dicha gobernanza tenía que estar fundamentada en elementos de participación ciudadana y autogestión, en la planificación estratégica, en la amplia disponibilidad de oportunidades educativas, en el desarrollo de nuevas iniciativas de empresariado social, y en la promoción del desarrollo económico sustentable. Uno de los pilares de esta visión de gobernanza, que posibilita el éxito de todos los demás elementos, fue el desarrollo de un efectivo modelo colaborativo gobierno-ciudadanía. Este modelo se resume en ocho principios básicos:

- La gestión del gobierno tiene que ser una más abierta a la ciudadanía.
- Esta apertura tiene que fomentar todo tipo de alianzas y colaboraciones entre el gobierno y la ciudadanía hacia los propósitos y las metas que los unen.
- La ciudadanía tiene un rol muy importante en los procesos de planificación estratégica del gobierno, en la gestión de sus proyectos y en la evaluación de su desempeño.
- El desarrollo de un nuevo concepto de servidor público como aliado y colaborador de la iniciativa ciudadana, en vez de un mero burócrata de procesos.
- El logro de un gobierno facilitado de la obra y de los proyectos generados por la comunidad, que mediante su ímpetu y entusiasmo, logre que estos proyectos sean exitosos y autosostenibles.
- Que estas colaboraciones se fundamenten en un sentido de responsabilidad tanto de la ciudadanía como de las comunidades organizadas en asociaciones para lograr una obra de gobierno de impacto permanente y de trascendencia.
- La participación del sector empresarial, como parte de esta ciudadanía, mediante un fuerte ímpetu de responsabilidad social empresarial para con las comunidades que les rodean o a las que mercadean sus bienes y servicios.
- Valorar y fortalecer el voluntariado, ya que los esfuerzos de las asociaciones y grupos de comunidad son de carácter voluntario y no remunerado, lo que se traduce en ejemplo de liderato en sus comunidades.

Para crear las condiciones propicias para promover la participación ciudadana, comunitaria y autogestionaria esbozada en estos principios, fue necesario desarrollar una Oficina de Autogestión Comunitaria, que en términos de éxito, alcance y proyección, sigue siendo única en todo Puerto Rico. En Caguas, el gobierno municipal definió la autogestión como el “esfuerzo concertado para que las comunidades se

involucren directamente en sus proyectos y actividades, lo que les permite adelantar sus objetivos con libertad, y así atender sus necesidades de la forma más efectiva, viendo al gobierno como un facilitador en vez de un benefactor”.

En su visión y su misión, la Oficina de Autogestión Comunitaria privilegia la convivencia solidaria y colaborativa del gobierno y la ciudadanía para avanzar soluciones a sus problemas y promover la independencia económica de los ciudadanos de Caguas. Para lograrlo, la Oficina de Autogestión Comunitaria ha desarrollado mecanismos prioritarios de gerencia comunitaria, activación de voluntarios, desarrollo y capacitación de organizaciones comunitarias, empresariado social y participación ciudadana. Uno de sus esfuerzos principales durante la pasada década en todos los once barrios de Caguas ha sido la formalización de los grupos de base y su desarrollo como organizaciones comunitarias, el adiestramiento y capacitación de sus líderes para que puedan promover el progreso de sus comunidades mediante sus organizaciones. Uno de sus resultados más sobresalientes ha sido formalizar más de cien organizaciones comunitarias sin fines de lucro, con sus directivas y prioridades y con liderato capacitado, cubriendo más del setenta por ciento de los sectores del municipio de Caguas. La labor de la Oficina de Autogestión es una continua, tanto en términos de la organización de nuevas comunidades como el fortalecimiento de las asociaciones existentes y en la capacitación continua y acumulativa de sus líderes.

Uno de los mayores retos de la administración municipal y de la Oficina de Autogestión Comunitaria fue propiciar el que cada uno de los once barrios se involucrara efectivamente en la articulación de sus propios planes estratégicos. Para hacerlo había no sólo que capacitar a sus líderes en los mecanismos de la planificación estratégica moderna y asegurar una convocatoria comunitaria amplia e inclusiva, sino además vencer las históricas y arraigadas resistencias de los barrios a participar en estos procesos. Sólo en un ambiente de participación ciudadana y de confianza en la función facilitadora del gobierno podría lograrse este proceso, que constituyó una primicia tanto para Caguas como para todo Puerto Rico.

En el año 2003, cada uno de los once barrios y sus respectivas organizaciones comunitarias participaron en un intenso proceso de planificación estratégica. Los ciudadanos trabajaron intensamente en sus planes estratégicos tanto en sus respectivas comunidades como en asambleas unitarias, invirtiendo de forma voluntaria muchas noches y fines de semana. Estos procesos de planificación estratégica, unidos a las iniciativas de desarrollar la identidad de cada uno de los barrios, los llevó a definir sus propias visiones. Estas visiones son la proyección concreta y articulada de lo que cada barrio esperaba del futuro, y se constituyeron en el norte y propósito principal de la función de las organizaciones de base en cada uno de los barrios. A continuación compartimos cuatro ejemplos de las visiones estratégicas de los barrios de Caguas.




Barrio Bairoa: Comunidad donde sopla el viento del compromiso, humanismo e integridad, protegiendo los recursos naturales y el ambiente, con una infraestructura satisfactoria a las necesidades básicas, y viviendo calidad de vida en armonía



El Barrio Beatriz será altamente capacitado para que permita a sus residentes alcanzar un nivel de vida óptimo, educación, vivienda, salud y economía desarrollando nuestros recursos naturales y humanos. Logrará resaltar grandemente dentro de la Ciudad de Caguas, centro y corazón de Puerto Rico



Borinquen será una comunidad unida, integrando a todas las familias en la búsqueda de alternativas y soluciones a los problemas que nos afectan y de esta manera será una comunidad integrada y dinámica en un ambiente agradable y seguro, de forma tal que los residentes sean quienes activen su plan de desarrollo social, económico y ambiental logrando una mejor calidad de vida y de autosuficiencia



Barrio Cañabonito: Comunidad moderna con sabor a pueblo. Visionaria sin dejar de ser realista. Con calidad de vida óptima en armonía con la naturaleza, pulmón de Caguas, Jardín Etnobotánico de Puerto Rico

Además de sus correspondientes visiones, cada uno de los barrios articuló sus prioridades, siguiendo el modelo de planificación estratégica municipal. Mediante una plataforma de ocho lineamientos estratégicos municipales, logró una mejor conjunción de propósitos y prioridades entre cada uno de los barrios, entre los once barrios en un conjunto, y entre los barrios y el plan estratégico municipal. Los lineamientos estratégicos municipales fueron los siguientes:

- Ordenamiento urbano e infraestructura
- Educación y cultura
- Salud & recreación
- Servicios a la familia / poblaciones especiales
- Seguridad
- Desarrollo económico y ecológico
- Participación ciudadana y autogestión
- Nueva gerencia gubernamental

Como resultado, cada uno de los barrios identificó libremente sus iniciativas prioritarias siguiendo la plantilla de lineamientos estratégicos municipales. En el ámbito de esta ponencia no es viable presentar las prioridades de los once barrios, pero como ejemplo, la enumeración a continuación ilustra como uno de estos barrios, San Antonio, articuló sus proyectos e iniciativas prioritarias siguiendo los lineamientos estratégicos municipales:

Proyectos e Iniciativas Prioritarias del Barrio San Antonio

Lineamiento Estratégico de Desarrollo Económico y Ecológico

- Microempresa de servicios de mantenimiento a hogares, comercios e industrias
- Microempresa de servicios de apoyo al Centro Comunal (actividades, servicios y efectos)
- Placita de venta de productos agrícolas
- Proyecto Renacer Agrícola para la elaboración de huertos caseros
- Construcción de un CCISAC
- Desarrollo de una pista de trotar y un parque pasivo
- Movimiento Agua Pa'San Antonio
- Comités comunitarios para emergencias, recreación, ornato y actividades

De la misma forma, cada uno de los restantes diez barrios identificaron sus proyectos e iniciativas prioritarias para cada uno de los lineamientos aplicables a sus visiones y percepciones de las necesidades

de sus jurisdicciones. Doce proyectos correspondieron al área de Ordenamiento Urbano e Infraestructura; diecisiete en Educación y Cultura; catorce en Salud y Recreación; quince en Servicios a la Familia y a Poblaciones Especiales; once en Seguridad; veinticinco en Desarrollo Económico y Ecológico; siete en Participación Ciudadana y Autogestión; y tres en Nueva Gerencia Gubernamental.

A continuación, presentamos un resumen de los proyectos prioritarios identificados en el lineamiento de Desarrollo Económico y Ecológico, que fue el que generó el número mayor de iniciativas:

Lineamiento Estratégico de Desarrollo Económico y Ecológico

Barrios que Identificaron Proyectos e Iniciativas Prioritarias Relacionadas

- Iniciativas para promover programas de desarrollo económico comunitario (Turabo, Beatriz, Cañabón, Río Cañas, San Salvador y San Antonio)
- Iniciativas para promover el empleo y el autoempleo en la propia comunidad (San Salvador, San Antonio)
- Proyectos para fomentar participación ciudadana en la articulación de iniciativas autogestionarias (Bairoa, Cañabón)
- Iniciativas para identificar áreas de desarrollo sustentable para autoempleo (Tomás de Castro, San Salvador)
- Proyectos para conciliar el desarrollo económico con la protección del ambiente (Pueblo, Borinquen, Beatriz, San Salvador, San Antonio)
- Iniciativas de protección ambiental-reforestación (Turabo, Cañaboncito, Cañabón)
- Iniciativas para asegurar cumplimiento del código de protección del ambiente, especialmente con relación a las Aguas Negras (Pueblo)
- Proyectos para promover el Cooperativismo (Cañabón, San Salvador)
- Proyectos para orientar sobre la importancia y condición de los cuerpos de aguas (Tomás de Castro)

El conjunto de los proyectos iniciativas prioritarias de los once barrios, distribuidos entre los ocho lineamientos estratégicos municipales creó una amplia plataforma de opciones acción en las comunidades. Este acervo de información constituyó una vital fuente de información para el desarrollo del plan de gobierno de Caguas para el cuatrienio entre el 2004 y el 2008.

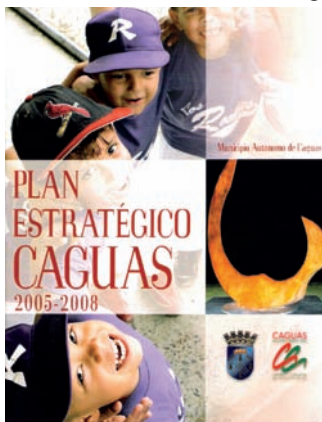
Para organizar esta información y establecer prioridades municipales, el Señor Alcalde convocó a líderes reconocidos de cada uno de los once barrios, que estuvieron activos en el proceso de planificación estratégica de sus barrios, a conformar un Comité Asesor Municipal. En este proceso, se contó con el valioso apoyo logístico de la Oficina de Autogestión Comunitaria. Aparte de los representantes de cada barrio, el Comité Asesor también incluyó a varios oficiales de alto rango de su gabinete y su equipo de trabajo, con responsabilidades ministeriales vinculadas a cada uno de los ocho lineamientos estratégicos, y a varios líderes empresariales del sector privado de Caguas. La función del Comité Asesor fue estudiar los proyectos e iniciativas articuladas por los once barrios y definir los de mayor urgencia e importancia, para incorporarlos al Plan Estratégico de Gobierno Municipal de Caguas para los años entre 2004 y 2008.

La grafica a continuación resume el proceso que procuró la identificación de los proyectos e iniciativas prioritarias de titularidad comunitaria de cada barrio, y que eventualmente los integró al Plan Estratégico Municipal:



En síntesis, mediante este diseño, las necesidades e insumos de las comunidades con relación a sus proyectos e iniciativas prioritarias fueron organizadas de forma sistemática en planes estratégicos articulados y de titularidad propia de cada uno de los once barrios. Cada barrio articuló su propia visión de futuro, y organizó sus prioridades según los ocho lineamientos estratégicos municipales principales. Mediante un Comité Asesor los líderes de cada barrio pudieron interactuar con los principales funcionarios municipales y con representantes del sector privado y empresarial, en el proceso de resumir los proyectos y establecer prioridades para todo el Municipio de Caguas. Estas prioridades fueron acogidas por el Señor Alcalde e incorporadas al Plan Estratégico del Municipio Autónomo de Caguas. El Plan Estratégico, a su vez, se convirtió en el plan de gobierno municipal y en la guía para la acción municipal a favor de sus residentes, derivando proyectos, obras y logros que atienden las necesidades e insumos originales de cada uno de los once barrios. De esta forma, la estructura de planificación estratégica del Municipio de Caguas ha logrado responder de forma efectiva a las necesidades de sus comunidades. Por su parte, las comunidades han apreciado estas obras como iniciativas generadas por ellos mismos y de su propia titularidad, acogiendo estas obras, e involucrándose directamente en su implantación y en su implantación exitosa. Este sistema fortalece aún más los principios de participación ciudadana de un gobierno que en la práctica escucha a sus comunidades, las integra en la planificación municipal, e invierte sus recursos para atender las iniciativas y proyectos que responden a sus necesidades.

Como resultado, el Plan Estratégico Municipal del Municipio de Caguas es un verdadero mosaico de prioridades, iniciativas y proyectos que combinan la responsabilidad gubernamental y la participación ciudadana y comunitaria. En el Plan Estratégico Municipal, publicado en el año 2005, el cuarenta por ciento de los objetivos son de titularidad comunitaria. Como ilustran los ejemplos en las imágenes a continuación, cada objetivo que se deriva de los planes estratégicos de los barrios está identificado con las siglas PEC (Plan Estratégico Municipal), lo que hace constar que provienen del ejercicio de planificación estratégica de los once barrios de Caguas



| |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Colaborar con el desarrollo de cinco (5) empresas comunitarias en áreas rurales. (PEC) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Completar el establecimiento de cinco (5) proyectos de Desarrollo Económico Comunitario. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Establecer un plan de nuevas construcciones de instalaciones comunitarias conforme al Plan Estratégico de los Barrios. (PEC) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Promover la creación de 50 nuevos empleos en el área de turismo cultural y empresas comunitarias. (PEC) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Promover el establecimiento de 3 núcleos de producción en el área de plantas ornamentales, plantas medicinales y agricultura orgánica. (PEC) |

Este modelo de Gobernanza Democrática es responsable de mejoras sustanciales en la cohesión social y las interdependencias entre todos los sectores de la comunidad del Municipio Autónomo de Caguas. Al hacer al gobierno capaz de identificar, capturar e integrar las múltiples iniciativas ciudadanas y apoyado por la planificación estratégica de abajo hacia arriba --comenzando con nuestros barrios y transformando sus insumos en las prioridades del plan de gobierno -- el Municipio Autónomo de Caguas ha logrado sumar múltiples y diversas voluntades solidarias en una visión compartida de todos y para todos.

El éxito de este modelo de gobernanza democrática, fundamentado en la plena participación ciudadana y en los beneficios de la planificación estratégica, ha cambiado para siempre la administración pública municipal en Caguas. Por tanto, durante el 2008, este proceso se repetirá, fortalecido por la experiencia acumulada, para el desarrollo de nuevos planes estratégicos de barrios que deriven en un Plan Estratégico Municipal para los años 2009 al 2012. Auguramos nuevos y mayores éxitos a este plan estratégico de segunda generación, para revertir los antiguos patrones históricos de enajenación y desconfianza comunitaria de nuestros barrios y aumentar la confianza de nuestros ciudadanos en la capacidad del gobierno para trabajar con ellos una agenda común de gobernanza democrática que se traduzca en prosperidad autogestionaria para todos.

Planificación y desarrollo comunitario integral: Experiencias y retos en la implantación de un Plan Estratégico de segundo nivel

D^a. Mari Villariny Marrero
Planificadora

Puerto Rico es el primer país hispanoparlante y el segundo país en todo el mundo en tener un organismo central de planificación¹⁴⁸. Desde mediados de los años 60 tiene una Escuela Graduada de Planificación en la Universidad de Puerto Rico que le provee al país profesionales con grado de maestría en planificación¹⁴⁹. Sin embargo, a pesar de esta larga experiencia con la planificación, de la aprobación de mucha legislación de avanzada, de experimentar un crecimiento económico significativo por varias décadas, nos enfrentamos hoy a unos resultados sociales, económicos y ambientales que para nadie son satisfactorios. En términos económicos, hemos creado dos Puerto Rico con las desigualdades que se ilustran en la gráfica. Hoy las autoridades gubernamentales y la opinión pública entienden que la mala planificación¹⁵⁰ o la falta de planificación es lo que impera en la Isla. El desparrame urbano, el daño a los sistemas naturales, el exceso de dependencia en fuentes de energía fósiles, el uso indebido de las costas, entre otros muchos factores, nos hacen particularmente vulnerables al embate de los cambios climáticos. Los indicadores sociales revelan que el país se debate en una crisis en todos sus ámbitos.

148 La Junta de Planificación fue creada por la Ley #213 del 12 de mayo de 1942, comenzando operaciones el 10 de agosto del mismo año bajo la presidencia del Dr. Rafael Picó. (<http://www.jp.gobierno.pr/>)

149 La Escuela Graduada de Planificación del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico fue creada mediante Certificación #70 del Consejo Superior de Enseñanza del 30 de abril de 1965. (<http://graduados.uprrp.edu/planificacion/>)

150 "Este proyecto nace como respuesta al desparrame urbano y la mala planificación que nos ha llevado a consumir gran parte de nuestro espacio territorial, afectando áreas verdes, terrenos agrícolas y zonas ecológicamente sensitivas. ..." Gobernador Aníbal Acevedo Vilá en una explicación detallada sobre el concepto estratégico de infraestructura "Ciudad Red", 11 de marzo de 2005. (http://www.fortaleza.gobierno.pr/nota.asp?id_noticia=172)

"La falta de planificación es el factor que genera gran parte de la violencia en el país, sostuvo hoy el secretario de la Familia, Félix Matos." Periódico El Nuevo Día, 28 de julio del 2007.

Y llegamos a la encrucijada donde nos encontramos hoy. ¿Qué hacemos para sacar al país adelante? ¿Qué papel puede jugar una nueva forma de hacer planificación en ayudarnos a asumir este reto?

El planteamiento que ponemos hoy sobre la mesa es que ningún esquema de planificación, sobre todo de índole estratégico, será una herramienta útil para promover un verdadero desarrollo si no consideramos adecuadamente en su proceso de diseño e implantación un elemento básico, que por obvio, normalmente no tomamos en cuenta: los que visionan, establecen procesos de toma de decisiones colectivas, implantan proyectos, establecen empresas sociales y económicas somos las personas. Qué tenemos en la mente, cuáles son nuestros valores, nuestros arquetipos, nuestros miedos, en qué estadio de desarrollo está nuestra inteligencia emocional colectiva, qué tenemos guardado en nuestro “almario”, son variables cruciales en el éxito de procesos de planificación estratégica, más aún los de segundo nivel que requieren tanto de la participación ciudadana.

¿Y cómo podemos atisbar a eso que realmente está en nuestra mente, en ese amplio inconsciente? El escrutinio de nuestro comportamiento y nuestros resultados nos da una idea. Los efectos de 500 años de coloniaje han dejado escondido pero bien instalado en nuestro “almario” colectivo el “yo no puedo”, “yo no sirvo”, “yo no valgo” que nos dificulta el asumir responsabilidad y limita nuestro hacer. El “no confío ni en mi sombra”, “a medias ni con mi padre”, son nuestras frases que apuntan a esas formas de ser que limitan nuestra capacidad de establecer organizaciones fuertes y saludables. El comportamiento aprovechado recogido en el término “jíbaro aguzao” mina la confianza indispensable para el desarrollo de un capital social fuerte y saludable. Y como para éste el fin justifica los medios, nos cargamos los valores propiciando los comportamientos antiéticos que sobre todo en épocas recientes han minado la confianza pública en virtualmente todas nuestras instituciones.

Al implantar nuestras empresas sociales y económicas, reflejamos en nuestro comportamiento y resultados arquetipos de empresario quizás apropiados para el gallego del siglo antepasado o arquetipos de comisario de barrio politiquero en vez de líder comunitario. Fluimos en maneras de relacionarnos que son más propia de parientes o amigos pero no apropiadas para socios emprendedores o compañeros de trabajo. Aguantamos y aguantamos sin plantear dudas y diferencias para luego explotar en forma destructiva y “nos llevamos la bola y el bate” dificultando el desarrollo organizativo o empresarial en sociedad. Todo esto forma parte de nuestras respuestas automáticas, las no pensadas pero reales y presentes, a las que revertimos sobre todo en momentos de crisis. Constituyen nuestra sombra, nuestro lado oscuro.

¿Cuán real y dañino es este lado oscuro? Basta dar una mirada rápida a nuestros resultados colectivos. Qué difícil es encontrar una organización saludable en el país y aunque apremien los problemas, que difícil nos resulta trabajar colectivamente para enfrentarlos. Los empresarios escasean, la mayoría prefiere ser empleado. Abundan los líderes comunitarios que ven en los políticos el “papá” que tiene que atenderlos y darles. Con frecuencia observamos el comportamiento ambivalente del que inicia, por ejemplo, una empresa pero no se independiza y vuelve a que le sigan resolviendo sus problemas o el que inicia y se da de baja ante el primer problema que ocurre. La acumulación de poder en pequeños pero poderosos grupos de interés y la incapacidad de la mayoría de la población de articular organizadamente la defensa de los suyos resulta en procesos de toma de decisiones que en demasiadas ocasiones violentan planes, reglamentos y decisiones fundamentados en procesos legítimos de planificación.

Pero lo peor es la sensación cada vez más creciente en el país de que ese lado oscuro nos domina y que comenzamos a perder a ese puertorriqueño optimista, creativo, trabajador, solidario, emprendedor, confiable y de altos valores espirituales que sobre todo somos.

¿Cómo atender esta situación dentro de un proceso de planificación estratégica? Veámoslo en un plan de desarrollo integral para las comunidades de bajos ingresos, o comunidades especiales como las denomina el marco jurídico en Puerto Rico. Las condiciones de marginación a las cuales ha sido sometida esta población por generaciones no sólo han dejado un legado de pobreza económica, también han creado paradigmas, visión de mundo, patrones de conducta, formas de razonamiento y maneras de relacionarse, apropiadas y necesarias para sobrevivir en la precariedad, pero que pueden dificultar la

inserción exitosa en un proceso de desarrollo por lo que ese “lado oscuro” al que nos referimos se convierte en un elemento prominente en el proceso de cambio.

Planificación estratégica en las comunidades de bajos ingresos

Una porción considerable de la población de Puerto Rico es de bajos ingresos. Las desigualdades sociales y económicas en Puerto Rico fueron consideradas de tal magnitud que la propia Asamblea Legislativa del país reconoció la situación y aprobó como política pública prioritaria para iniciar el nuevo milenio el cerrar esta brecha con la Ley Núm. 1 de 1 de marzo de 2001, conocida como “Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales de Puerto Rico”. Bajo el marco de esta ley, trabajamos en el diseño e implantación de varios planes estratégicos para comunidades especiales, unas ubicadas en el corazón del Área Metropolitana de San Juan, alrededor del Caño Martín Peña, otras en las regiones oeste y sureste del país.

¿Qué elementos se incorporaron en estos planes estratégicos dirigidos específicamente a atender la situación antes descrita? En primer lugar, se tomaron en consideración las variables que son necesarias para llevar a cabo un proceso de cambio social exitoso. La Fórmula del Éxito señala los siguientes elementos como indispensables, los cuales son representados multiplicados entre sí en su numerador. Si cualquiera de éstos es cero, no hay éxito en el cambio social. Estos son:

$$E_{CS} = \frac{P_c \times V^3 \times D_r \times P_e}{R_c}$$

| | |
|----------------|--|
| P _c | Presión de cambio |
| V ³ | Visión fundada en principios y valores |
| D | Diagnóstico de la situación actual |
| P _e | Plan estratégico |

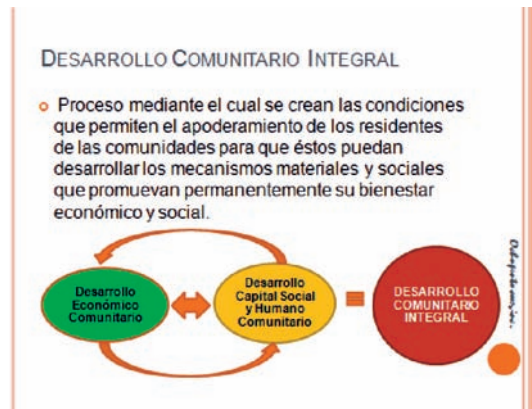
Estos elementos son reducidos por la Resistencia al Cambio (R_c) incluida en el divisor.

En nuestra experiencia, la presión de cambio en las comunidades especiales es muy variable y es de crucial importancia incluir refuerzos a la misma en el plan pero también durante el propio proceso de planificación. Hay que identificar cuáles son las medidas que estamos tomando que limitan o diluyen esa presión de cambio.

La mente necesita la dirección que provee la visión y la presión de cambio que la misma genera. La elaboración de la visión se dificulta enormemente en nuestro país por nuestra tendencia a editarla con las limitaciones que impone “la realidad”. Por lo general no se reconoce el rol vital que tiene la visión en lograr cambio social y tendemos a “cumplir” con ese requisito sin lograr un proceso de visionar estimulante y transformador. Por otra parte, a la declaración de principios sobre los cuales se fundamenta la visión tampoco se le reconoce su importancia y, de hecho, pocas veces se incluye. En el diagnóstico por lo general no se consideran las mediciones del capital social ni el análisis de las estructuras de poder.

Finalmente, la resistencia al cambio, que incluye la resistencia de las estructuras de poder tanto como de las personas que conforman los grupos participantes es un factor impredecible, potencialmente

muy perjudicial, y por lo general no se incluye como factor ni se planifica para mantenerla bajo control. Es necesario incluir medidas para ir ampliando la zona de confort de los participantes, y de los que se puedan percibir afectados por los cambios en la estructura de poder, de manera que se provea una avenida que les permita superar la resistencia.



En segundo lugar, se propuso el término de desarrollo comunitario integral para describir un concepto de desarrollo que entendemos como más afín a la filosofía sobre la cual se afianza la gobernanza. Enfoca los aspectos de desarrollo económico comunitario en sinergia con el desarrollo del capital humano y el capital social comunitario. Define el desarrollo comunitario integral como un proceso, no una estrategia, no una serie de proyectos a implantarse. Dentro de lo que es capital social, se realiza la creación de instituciones de apoyo que viabilicen que los residentes superen consecuencias de la marginación que limitan su potencial de cambio.

El término capital social se refiere al conjunto de normas de confianza, valores, actitudes y redes entre personas e instituciones de una comunidad que define el grado de interrelación entre los diferentes actores sociales y facilita acciones colectivas y de cooperación¹⁵¹. Quizás el trabajo más famoso sobre este tema es el de Putman, Leonardi y Nanetti¹⁵² (1993). En su libro los autores estudiaron el desarrollo desigual entre el norte y el sur de Italia a partir de la descentralización que se comenzó a implantar a partir del 1970. Veinte años después la región del norte había logrado mejores niveles de desarrollo y sobre todo de buen gobierno en comparación con el sur, a pesar de que este último contaba en algunos casos con más recursos financieros. La conclusión a la que llegaron fue clara: el mejor desempeño tanto económico como político del norte se debía a su superior capital social, al mayor grado de confianza entre sus ciudadanos y a la densidad más elevada de redes y relaciones entre éstas.

Este es un aspecto medular del plan estratégico. El desarrollo del acervo de capital social comunitario requiere la creación o fortalecimiento de instituciones de apoyo, organizaciones comunitarias, redes, interrelaciones, niveles de confianza y normas de cooperación como la base desde la cual promover el desarrollo comunitario integral. Los programas y proyectos dirigidos a potenciar el capital social comunitario tienen como objetivos generales:

- Desarrollar y potenciar el liderato comunitario entre adultos, jóvenes y niños
- Crear, fortalecer, desarrollar la organización comunitaria
- Promover el desarrollo cultural, el afianzamiento de valores y principios y un sentido positivo de identidad, autoestima, solidaridad y confianza entre los vecinos
- Propiciar el acceso y mejorar la prestación de servicios de salud, educación, transportación y recreación adecuados en las comunidades especiales

151 Definición de capital social tomada del Banco Interamericano de Desarrollo

152 Robert Putman, Roberto Leonardi y Raffella Nanetti, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.

- Crear mecanismos como proyectos, programas, organizaciones, redes, entre otros dirigidos a mejorar el acceso a servicios sociales para los residentes provistos o coordinados por los propios residentes, en aspectos tales como:
 - La seguridad en los vecindarios
 - Atención a problemas de violencia y adicción
 - Acceso a una vivienda adecuada
 - La salud integral de las comunidades especiales servidas

El enfoque autogestionario potencia el capital social de la comunidad, de manera que los residentes y las organizaciones de servicio a la comunidad que éstos establezcan sean, en forma prioritaria, la primera línea de atención a sus problemas. En otras palabras, el plan propone que los programas y proyectos se implanten para atender problemas y situaciones de las comunidades servidas se lleven a cabo, en la medida posible, adiestrando y capacitando a residentes de las propias comunidades especiales para brindar dichos servicios, ya sea en forma voluntaria o mediante paga. Esto debe constituir un proceso preparatorio para la comunidad de manera que en el mediano o largo plazo, las instituciones que atiendan los problemas sociales en forma preventiva o remedial estén bajo el control comunitario.

El establecimiento de instituciones de apoyo también constituye una herramienta importante del plan estratégico para fortalecer el capital social comunitario. Propone que el desarrollo integral comunitario se incube a partir de un centro, un local físico dotado de facilidades y personal capacitado, preferiblemente de las propias comunidades a impactarse, de manera que provea bien cerquita de los usuarios los apoyos necesarios para que la propia comunidad vaya estableciendo sus proyectos comunitarios y empresariales. Para el montaje de empresas comunitarias propone un centro de servicios empresariales y administrativos que provea apoyo a los empresarios comunitarios al largo plazo. Igualmente, el personal de este centro con preferencia debe reclutarse de personas con la preparación adecuada de las propias comunidades servidas. Involucra a los líderes comunitarios aportando la estructuración de un apoyo personal a los empresarios participantes. Propone también un esquema de co-gobierno donde participen la comunidad, las autoridades gubernamentales, entidades educativas y sin fines lucrativos y la empresa privada. Es dentro de ese centro que se provee el espacio para el encuentro y la convergencia, para ir creando nexos, para ir ampliando la capacidad de trabajar juntos y adquirir seguridad y confianza.

Sostenemos que en Puerto Rico hemos usado nuestras fortalezas, que son muchas, para enfrentarnos a los formidables retos del subdesarrollo pero nos queda el reto mayor, proteger la fuente donde éstas emanan, el entramado comunitario y utilizarlo para consolidar las destrezas colectivas necesarias para mantener bajo control nuestro lado oscuro. El no hacerlo ha sido nuestro talón de Aquiles y el hacerlo, el reto para este milenio que recién comienza.

Capítulo VI.
La construcción colectiva del
bienestar social



Abrir la Administración a la Ciudadanía

D. Joaquim Brugué

Director General de Participación Ciudadana de la Generalitat de Catalunya

“El autor del lenguaje, el pensamiento, la filosofía, la ciencia y el arte, además de la ley, los pactos, los derechos individuales, la autoridad y la libertad no es el hombre sino los hombres”

(B. Barber, Democracia Fuerte)

Durante los últimos años, sobre todo desde el ámbito local, han proliferado los debates y las experiencias de participación ciudadana. No queremos hacer un recorrido académico por definiciones, aproximaciones y tipologías, pero sí destacar como alguna de las peculiaridades de la participación local no se aplican mecánicamente en una escala regional y como, en consecuencia, obligan a replantear la estrategia para abrir la administración autonómica a la ciudadanía.

En este sentido, se suele justificar la participación en función de la proximidad o, utilizando otros términos, del conocimiento de la realidad sobre la cual se quiere actuar. Es este conocimiento el que justifica la necesidad de escuchar y de tomar en consideración las opiniones de los ciudadanos-conocedores-cercanos. Esta aproximación, típica de la experiencia municipal, sitúa el ámbito autonómico en una posición complicada, puesto que éste no dispone del factor proximidad y, por lo tanto, de los ciudadanos-conocedores-cercanos que justifican la bondad de la participación. Por lo tanto, hay que pensar cómo se justifica la participación autonómica: una participación desde la distancia o, como mínimo, desde cierta distancia.

Definir una estrategia de participación que permita abrir el gobierno y la administración autonómica a los ciudadanos y a los grupos en que éstos se organizan, exige responder a tres preguntas básicas: ¿Cuáles son los objetivos, las razones de incorporar la participación en las políticas autonómicas? ¿Cómo definimos la participación desde las especificidades de un ámbito regional de gobierno? ¿Cómo pondremos en práctica una política de promoción de la participación? Estos tres interrogantes conforman la reflexión estratégica que ha acompañado la creación de la Dirección general de participación ciudadana en la Generalitat de Cataluña. Una reflexión de la que, a continuación, presentaremos sus principales rasgos.

1. Los objetivos: ¿Por qué hemos de incorporar la participación en la administración autonómica?

Una respuesta inicial a este interrogante debería afirmarse con contundencia: necesitamos incorporar a la ciudadanía porque sin ella no será posible gobernar, no seremos capaces de dar respuesta a aquello que la sociedad nos está pidiendo. Los retos de una sociedad cada vez más compleja y sofisticada únicamente pueden ser abordados asumiendo la propia complejidad en las formas de gobernar. La participación y el debate suponen incorporar esta complejidad en las actividades político-administrativas.

Hoy no podemos prescindir de esta complejidad, de la participación entendida como una forma de generar inteligencia colectiva y respuestas creativas. No podemos hacer una política educativa sin incorporar a maestros, alumnos, padres, etc. No podemos incidir sobre las deslocalizaciones de empresas sin contar con empresarios, sindicatos, universidades, etc. No podemos gestionar la inmigración sin la

implicación del tercer sector, de las asociaciones, de los ayuntamientos, etc. No podemos trabajar por el respeto al medio ambiente sin las escuelas, sin las entidades ecologistas, sin los usuarios del medio natural, etc.

No obstante, ¿por qué no podemos? ¿cómo podemos concretar las razones que justifican la necesidad de avanzar en una política participativa? Desde nuestro punto de vista, la implicación de todos estos actores en un diálogo es estrictamente necesaria desde una perspectiva doble: la sustantiva y la operativa.

- Sustantivamente, incorporar a la ciudadanía enriquece las decisiones y favorece la innovación. Dado el grado de complejidad y de incertidumbre de las decisiones que hoy día nos toca tomar, esta es una aportación capital. Dicho de otro modo, ante los problemas poliédricos actuales (hacer una carretera es un asunto de ingeniería, de economía, de ecología y de cohesión social, por poner un ejemplo), necesitamos respuestas poliédricas, respuestas que no se encuentren en un único punto (la Administración) sino en múltiples (los diversos actores sociales).
- Operativamente, pese a las percepciones dominantes, la participación sirve para mejorar la eficiencia y la eficacia de la actividad gubernamental y administrativa. Incorporar a los diferentes actores sociales puede generar costes adicionales durante el inicio del proceso, pero éstos se recuperan —con creces— en la medida en que la participación sirve para reducir resistencias y conseguir colaboraciones. Pensemos, por ejemplo, en las dificultades de construir prisiones, vertederos o centros para drogodependientes desde la soledad del despacho de quien tiene la responsabilidad de construirlos. No estamos insinuando que se deba renunciar a esta responsabilidad, sino que afirmamos que esta responsabilidad puede ejercerse con más eficiencia y eficacia.

Ya se intuye que nos dirigimos hacia un modelo de participación donde el debate entre consulta y vinculación no es muy relevante. La participación vinculante —la de calidad para muchos observadores y analistas— no tiene demasiado sentido cuando debemos escuchar muchas voces y muchos intereses diferentes. ¿Cuál es la opinión vinculante, la de quien piensa a o la de quien piensa b? Evidentemente, si hay quien piensa a y quien piensa b, podemos caer fácilmente en la tentación de dejarlo para más adelante, para cuando se pongan de acuerdo. Si no podemos consensuar, por ejemplo, dónde debe ubicarse un centro penitenciario, ¿qué hacemos?: ¿no lo construimos? ¿hacemos una encuesta? Obsesionarnos por el carácter vinculante de la participación puede conducirnos a la parálisis y, por lo tanto, al fracaso de aquello que hemos fijado como objetivo básico de la participación: contribuir a resolver los problemas de la ciudadanía... y las prisiones seguirán siéndolo, aunque no decidimos dónde situarlas.

Por lo tanto, la conclusión es que, al menos en el ámbito autonómico, la democracia directa entendida como vinculante nos lleva a un callejón sin salida. La alternativa demoscópica no tiene sentido (realizar una encuesta imposible para decidir dónde construir la prisión, si gana a o gana b) y, por lo tanto, debemos pensar en alguna otra estrategia. Para nosotros, la solución se encuentra en la democracia deliberativa. Lo que debemos hacer es organizar procesos o espacios deliberativos, pero esto nos plantea el segundo interrogante.

2. Los contenidos: ¿Qué debemos hacer?

Siguiendo con el razonamiento, debemos organizar deliberaciones, diálogos, procesos de debate a través de los cuales conseguir los dos objetivos fijados anteriormente: enriquecer las decisiones y mejorar la eficacia de las actuaciones. Sólo mediante estos diálogos con y entre los diferentes actores institucionales, sociales, económicos, etc., conseguiremos las visiones poliédricas (decisiones más ricas) y las complejidades necesarias (actuaciones más eficaces).

Sin embargo, ¿qué quiere decir organizar una deliberación, un diálogo? Desde nuestro punto de vista, significa estructurar un proceso o un espacio en el cual garanticemos que varios actores dicen

cosas, se escuchan los unos a los otros y sacan conclusiones útiles y operativas. Esto, que parece tan elemental, es de una gran complejidad; sobre todo porque a menudo todos hablamos sin saber muy bien lo que decimos, porque casi nunca escuchamos a nadie y porque las conversaciones suelen acabar sin acuerdos ni conclusiones.

Organizar un diálogo constructivo y útil para la toma de decisiones en el ámbito público es complejo, ya que debe encontrar un delicado punto de equilibrio entre dos posibles derivas: el monólogo y el chismorreó:

- Un monólogo no es un diálogo de verdad, puesto que no hay construcción conjunta sino una mera explicación unilateral de determinadas posiciones. A menudo, después de la exposición se pide la palabra de los asistentes, pero la asimetría de la conversación es tan evidente que el diálogo queda sin sentido.
- En el otro extremo, el chismorreó describiría aquella situación en la que proliferan los debates multilaterales, donde todos hablan y donde todos lo hacen a la vez. Pueden existir múltiples debates, pero no son constructivos. Nadie los ordena, nadie toma nota, nadie resume ni sintetiza conclusiones. Estamos más ante un evento social que ante un diálogo con capacidad de conformar un proyecto colectivo.
- El auténtico diálogo se encontraría en una posición equilibrada donde se permitiera hablar desde la simetría pero donde, al mismo tiempo, existiera un orden que garantizara el alcance de conclusiones y resultados. Un diálogo no es ni un discurso ni un conjunto de voces solapadas que se acallan las unas a las otras. Un diálogo es una forma de construir, de crear desde el intercambio.

Este diálogo constructivo está en el corazón de lo que hoy llamamos la democracia deliberativa. Una idea que ya encontrábamos en Aristóteles cuando argumentaba a favor de la capacidad del debate entre ciudadanos normales frente a los expertos aislados a la hora de alcanzar las mejores decisiones. También Pericles, en su Oración Fúnebre, argumentaba a favor de la capacidad del diálogo para generar decisiones sabias:

“En lugar de considerar a la discusión como una piedra que nos hace tropezar en el camino hacia la acción, pensamos que (el diálogo) es preliminar a cualquier decisión sabia.”

Deberíamos pues trabajar para superar las dificultades asociadas a lograr el punto de equilibrio que representa un diálogo constructivo. Las metodologías para conseguirlo pueden ser muy diversas y ahora no las trataremos, pero deben desplegarse teniendo presente que la estructura de la deliberación, del diálogo, siempre debe satisfacer las fases siguientes: explicarnos, escuchar, tomar nota y rendir cuentas.

- Explicarnos: el primer momento de la participación es la comunicación y ésta debe incorporar dos ingredientes básicos: la pedagogía y la honestidad. Cuando se invita a alguien a deliberar sobre un determinado asunto, de entrada hay que ofrecerle toda la información y todas las explicaciones necesarias. Sólo así podrá hablar con conocimiento de causa y decir cosas interesantes y pertinentes. También hay que ser honestos y explicar con mucha claridad de qué queremos hablar y de qué no, cuáles son los límites de aquello que estaríamos dispuestos a incorporar en nuestras políticas. Para expresarlo con un ejemplo, no podemos comenzar un proceso participativo sobre una nueva ley o un nuevo programa de actuación sin explicar qué es y de qué trata. La innovación democrática puede completar la democracia representativa, no traicionarla.
- Escuchar: esta fase incorpora el despliegue de canales y de instrumentos para recibir de manera ordenada las aportaciones de la ciudadanía. Aquí podemos pensar en infinidad de instrumentos (jornadas, páginas web, talleres, etc.), pero lo único que ahora queremos subrayar es la importancia de desplegar una diversidad de canales suficientes para permitir que los diferentes participantes encuentren vías de entrada. En un debate no es tan importante el número

de participantes como que todo el mundo que quiera participar pueda hacerlo, que todo el mundo encuentre un espacio —esto no siempre es fácil— en el que se sienta cómodo para hablar. Unos lo harán a través del ordenador, otros en una reunión y unos cuantos jugando en la plaza.

- Tomar nota: aquello que dice la gente no puede entrarnos por una oreja y salirnos por la otra. Debemos analizarlo y sistematizarlo de manera que pueda ser (o no) incorporado en el proceso decisorio. Aquello que más molesta a la gente no es que su aportación no sea incorporada, sino que sea ignorada: «aceptamos un no, pero nos ofende el silencio».
- Rendir cuentas: como final lógico de la fase anterior, debemos acabar explicando aquello que hemos incorporado y aquello que hemos desestimado, y explicar el porqué. La ciudadanía se ha tomado la molestia y ha asumido el coste de ir a reuniones o conectarse a Internet. Por mera simetría, ahora le toca a los receptores de estas opiniones tomarse la molestia de responder a los participantes en el debate. De nuevo, esta es una fase compleja, sobre todo si no se ha planificado con anterioridad.

3. Las formas ¿Cómo debemos hacerlo?

El cómo es siempre la parte más difícil de explicar y de resumir y, en cualquier caso, puede valorarse mejor a través de las experiencias que de los discursos. Sin embargo, queremos destacar dos reflexiones de tipo genérico en relación con el cómo. La primera es estratégica y tiene que ver con cómo impulsar una política de fomento de la participación desde una unidad dedicada a este cometido, pero que debe buscar sus proyectos en otros departamentos (el trabajo transversal). La segunda consideración es metodológica y tiene que ver con los elementos básicos para entender cómo se ponen en marcha los procesos y espacios de participación y deliberación.

Cualquier persona con un mínimo de experiencia en la Administración sabe cuál es el final de la gran mayoría de proyectos que exigen trabajo transversal: el fracaso. Pues bien, una unidad dedicada a promover una política de participación debe, inevitablemente, trabajar transversalmente. Sin embargo, para no fracasar, o al menos para intentarlo, lo primero que hace falta es una estrategia de relación con los otros departamentos basada tanto en la identificación de las dificultades de la transversalidad como en una acción explícita para contrarrestarlas.

¿Cuáles son los principales problemas de este trabajo transversal que pretende fomentar y ayudar a organizar procesos y espacios de debate en otros departamentos y sobre temas que le son ajenos? Podríamos usar el recurso de la triple-D para responder a esta pregunta: desconocimiento, desconfianza y día a día.

- Desconocimiento. Hablar hoy de participación es un lugar común y, por lo tanto, son muchos los departamentos y las unidades administrativas que usan este concepto a la hora de pensar en sus planificaciones y actividades. Esto debería ayudar al trabajo transversal, puesto que produce un lenguaje y unos planteamientos comunes sobre los cuales trabajar conjuntamente. El problema radica, sin embargo, en la gran confusión que existe sobre el concepto y la operativa de la participación. Es frecuente que las visiones no coincidan, que no todo el mundo sepa exactamente sobre qué está hablando y que exista un desconcierto elevado sobre cómo ejecutarla. En este escenario, la transversalidad es difícil, puesto que echa en falta el cojín de comprensión compartida sobre el que trabajar conjuntamente.
- Desconfianza. Incluso cuando hay cierta coincidencia en los planteamientos participativos, éstos deben desarrollarse sobre ámbitos sustantivos como, por ejemplo, el bienestar, la sanidad, la ordenación territorial o los planes energéticos. En estos ámbitos, los departamentos tienden a monopolizar el conocimiento experto y, por lo tanto, desconfían de la intervención de personas ajenas. Claramente, dejar que alguien de fuera organice un debate y, por lo tanto, se ponga a hablar con actores sociales sobre energía, ordenación territorial o educación

despierta desconfianza. ¿Dirán algo inoportuno? ¿Adquirirán compromisos que no podremos cumplir? ¿Despertarán expectativas que no podremos controlar? ¿Asumirán un protagonismo que no les corresponde?

Día a día. La participación, lo comentábamos antes, debe servir para fomentar la eficiencia y la eficacia de las actuaciones, pese a que en sus inicios puede conllevar costes en tiempo, recursos y esfuerzos. Estos costes iniciales a menudo son difíciles de asumir, puesto que resultan incompatibles con la presión del día a día. Pese a las buenas voluntades, suele suceder que la acumulación de tareas cotidianas y la presión para hacer, hacer y hacer no deja espacio para incorporar unos procesos que, de todas maneras, hasta ahora tampoco existían y tampoco nadie reclama con la misma intensidad que otros asuntos más vinculados a la inmediatez.

¿Cómo debe responderse a las dificultades de la triple-D? Es obvio que no existe una barita mágica, pero pensamos que, ante el desconocimiento, la desconfianza y el día a día, hay que ofrecer mucha comunicación, mucha confianza y mucha generosidad:

- **Comunicación.** En primer lugar, hay que desplegar un plan de comunicación interno que sirva para explicar cuál es el modelo de participación, qué ventajas generará y cómo se llevará a cabo. Este plan de comunicación requiere, sobre todo, un fuerte liderazgo político que sirva tanto para asegurar la seriedad de la apuesta como para favorecer el acuerdo y el compromiso bajo la base común que exige el trabajo transversal.
- **Confianza.** La confianza no se impone, sino que se ha de ir ganando. Esto, tan elemental, pide una estrategia que requiere cierta paciencia, conscientes de que hace falta ir mostrando a los otros departamentos que, cuando nos abran la puerta, no les complicaremos la vida, sino que les ayudaremos; que no les robaremos protagonismo, sino que se lo cederemos; que no diremos nada inoportuno porque los otros departamentos determinarán los contenidos. Además de demostrarlo con la experiencia, esta confianza debe construirse a partir de un equipo técnicamente muy solvente y profesionalmente muy fiable.
- **Generosidad.** La participación genera costes y beneficios y, a menudo, los beneficios no llegan por la dificultad inicial de asumir los costes. La tarea de una dirección general de participación debería ser la de asumir los costes y dejar que los beneficios se quedaran en los departamentos. Si este es el planteamiento, conseguiremos que la presión del día a día no bloquee estas experiencias, puesto que la brecha no la deberá asumir el mismo departamento. «Para nosotros los costes; para vosotros los beneficios». En la generosidad radica el truco para hacer efectiva la transversalidad.

Por otro lado, cuando hablamos de impulsar procesos de debate y deliberación social nos referimos a procesos que se desarrollan coyunturalmente y que tienen como objetivo redactar una ley, aprobar un plan o programa, diseñar una política o iniciar una planificación estratégica. Es decir, nos referimos a cómo implicamos a la ciudadanía en debates o deliberaciones sobre la definición de políticas que, una vez llevadas a cabo, deben ser administradas desde las diferentes instancias responsables. Estamos, por lo tanto, incorporando a los ciudadanos y ciudadanas en el proceso decisorio, en aquello que denominamos la definición de la política.

Ésta es, pues, una idea ambiciosa y potente, la cual nos obliga a ser capaces de combinar y hacer compatibles dos aspectos que no siempre se acomodan con facilidad: la participación de los ciudadanos y la responsabilidad de nuestros representantes.

- **Las deliberaciones y los procesos participativos** sirven para incorporar opiniones que, como hemos subrayado en el artículo anterior, deben mejorar las decisiones y las actuaciones.
- La **responsabilidad pública** a la hora de hacer frente a los compromisos políticos y a las necesidades de la colectividad. El trabajo político no radica en identificar y responder al interés (único) de la ciudadanía, sino en observar los intereses existentes (múltiples) y en buscar una respuesta que o bien los equilibre o bien defienda los que explícitamente se quieren primar.

Ejercer la política con responsabilidad, por lo tanto, no es hacer aquello que pide la gente (no existe tal cosa), sino tomar con claridad y transparencia las decisiones que se consideran adecuadas para la colectividad. Esta responsabilidad no puede dejarse de ejercer ni puede quedar disimulada por un proceso participativo.

A menudo tanto los excesivamente críticos como los excesivamente entusiastas con la participación olvidan la necesidad y la posibilidad de combinar ambos elementos. Los críticos dirían que apostar por la participación es una manera de debilitar la responsabilidad pública de modo que, al final, ni se toman decisiones ni se tienen en cuenta las aportaciones recibidas. Para los entusiastas, a veces parece que la participación sólo es real si sustituye a unos poderes públicos que deben limitarse a escuchar y a hacer caso a la ciudadanía. En cambio, nosotros pensamos que el éxito está en la combinación de ambas posiciones; una combinación que, de hecho, nos saca del debate entre democracia representativa o participativa y nos sitúa en el terreno de la democracia representativa y participativa. Hay que escuchar a la ciudadanía e incorporar sus opiniones, pero sin renunciar a los compromisos políticos ni a las responsabilidades públicas. En términos operativos, la cuestión principal consiste, pues, en cómo conseguir que sean compatibles estas posiciones. Se trata de evitar los extremos.

Encontrar el punto de equilibrio siempre es difícil y, en este sentido, es imprescindible ir construyendo metodologías, protocolos y asesoramiento para conseguirlo. Como siempre, por desgracia, no existen recetas mágicas, a pesar de que sí nos atrevamos a proponer un guión de trabajo. Éste se basa en una secuencia de cinco fases pensadas para hacer compatible la responsabilidad pública y la participación ciudadana. Estas fases son:

- Definir el marco de referencia.
- Difundir el proyecto.
- Organizar y ordenar espacios de participación y debate.
- Redactar las conclusiones del proceso.
- Ejercer la responsabilidad pública.

3.1. Definir el marco de referencia

Antes de iniciar cualquier proyecto de debate social en torno a un programa, un plan o una pieza legislativa, hay que disponer de un marco de referencia. Este es un primer ejercicio de responsabilidad pública. Más concretamente, un marco de referencia tiene hacer explícitos los ejes básicos del proyecto público que se quiere impulsar, los límites del debate que se pretende abrir, las líneas políticas de partida, los aspectos sobre los cuales se está dispuesto a hablar y los aspectos que representan una opción política que no se quiere dejar de asumir.

Este marco de referencia se tiene que poder explicar a la sociedad con la máxima claridad y honestidad. Para lograrlo, puede ser útil diseñar una estrategia de comunicación basada en un guión de preguntas-respuestas. En este guión, además, se pueden diferenciar dos grandes bloques: las preguntas que sirven para explicar los contenidos del proyecto y, por lo tanto, para conseguir participantes informados; y las que sirven para fijar los límites y, por lo tanto, explicitar el espacio de responsabilidad pública que se quiere preservar.

En cuanto al primer bloque, sugerimos algunos interrogantes que, de manera sencilla, aborden algunas preguntas elementales, como por ejemplo:

- ¿Cuál es el plan, el programa o el proyecto que nos ocupa?
- ¿Para qué sirve y qué queremos conseguir?
- ¿De qué habla? ¿Cuáles son los temas que trata?
- ¿Cómo se quiere debatir el proyecto?

Si lo que queremos, por ejemplo, es abrir un debate para redactar una nueva ley de servicios sociales hemos de explicar a los participantes potenciales qué es la ley de servicios sociales, de qué temas habla o puede hablar, cuáles son los objetivos que se persiguen, por qué se quiere hacer esta ley de nuevo o por qué se quiere modificar la que ya existe, cómo será el proceso de elaboración, etc. Si no sabemos dar estas explicaciones, difícilmente podremos abrir un debate mínimamente pertinente.

Respecto al segundo bloque, el mensaje que damos tiene que dejar claros algunos límites, como por ejemplo:

- ¿Sobre qué temas queremos discutir?
- ¿Cuáles son los criterios o las categorías de la discusión?
- ¿Cuáles son los puntos conflictivos?
- ¿Cuáles son las posiciones «fuertes» de los responsables públicos?
- ¿Hay condicionantes técnicos, económicos, jurídicos o de otra naturaleza que deban tomarse en consideración?
- ¿Cuándo se acabará el proceso de participación?
- ¿Qué condiciones o reglas establecemos para el debate?

Volviendo al ejemplo de la ley de servicios sociales, el marco de referencia debe establecer los temas de discusión y, en este sentido, hablando ahora de una experiencia concreta, el documento de base elaborado y difundido desde el Departamento de Bienestar y Familia fue, en el año 2005, una buena muestra de cómo fijar el guión para un debate ordenado y pertinente. Haría falta, también, ser claros sobre los temas en los que las posiciones políticas estén tomadas o sobre los condicionantes que hace falta tomar en consideración. Finalmente, los debates no pueden ser eternos ni caóticos, por lo que hace falta definir las reglas y los plazos.

3.2. Difundir el proyecto

Una vez definido este marco de referencia, se abre una fase de difusión del plan que tiene que servir para hacer llegar sus contenidos al conjunto de la sociedad civil. De este modo, se trata tanto de situar el tema en la agenda pública como de explicar a la población los contenidos básicos y la importancia del tema. Sólo de este modo el debate puede resultar provechoso y hacerse con interlocutores interesados e informados.

Esta fase, dependiente de los recursos disponibles en cada caso, requiere acciones vinculadas a:

- Diseñar una estrategia integral de comunicación: mensajes centrales, artículos, entrevistas, etc.
- Producir materiales destinados a la difusión, tanto a través de medios de comunicación como de otras vías: trípticos, anuncios, logotipos, webs, etc.

También es importante identificar los diferentes colectivos a los cuales queremos hacer llegar nuestras explicaciones y adaptar, en función de sus características, los materiales y las acciones divulgativas más pertinentes. En este sentido, por ejemplo, la campaña de participación entorno a la redacción del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña preparó anuncios en los medios de comunicación (televisión y prensa) para dirigirse al conjunto de la población, material escolar para niños y jóvenes, folletos explicativos para las entidades de la sociedad civil, tiras electrónicas para los usuarios de las redes informáticas y trípticos explicativos para repartir en los actos que se celebraban por todo el territorio.

3.3. Organizar y ordenar espacios de participación y debate

En paralelo a la fase de difusión, debe desarrollarse la fase más estrictamente entendida como participativa. Ésta, en función de cada caso, puede contar con una amplia diversidad de iniciativas, pero siempre debería tener en cuenta:

- Dirigirse a las entidades de la sociedad civil organizada y a las instituciones; es decir, identificarlas, pedir su opinión (bilateralmente) y convocarlas a debatir —de manera organizada— sobre los aspectos más relevantes del tema en cuestión (sesiones multilaterales).
- Dirigirse a las personas a título individual, combinando la explicación pedagógica con la creación de espacios donde puedan hacer llegar sus reacciones y opiniones.
- Tener en cuenta la dimensión territorial y, por lo tanto, planificar estrategias y actuaciones para acercarse a la ciudadanía a través de los ayuntamientos, de las universidades, de las delegaciones del Gobierno, de sus mismas entidades, etc.

En todos los casos, el proceso tiene que ser muy claro con respecto a las metodologías, los calendarios, la necesidad de recibir las aportaciones por escrito, etc. Por ejemplo, la nueva Ley de juventud que se pretende redactar desde la Secretaría de Juventud de la Generalitat diseñó un proceso de debate social en el que se ofrecía, por un lado, un buzón electrónico para recibir las aportaciones individuales de los jóvenes y, por otro lado, se organizaron encuentros territoriales y sectoriales para discutir sobre un documento de base con las principales organizaciones e instituciones que trabajan en el ámbito de la juventud. El análisis de los mensajes recibidos, así como las conclusiones de los talleres territoriales y sectoriales debe permitir la recogida de aportaciones poliédricas que puedan enriquecer la futura ley.

Adicionalmente, desde un punto de vista muy pragmático, en la organización de estos espacios o canales de debate y participación, hay que preocuparse, como mínimo, de un par de aspectos:

- Difundir suficientemente los espacios e instrumentos que se ponen a disposición de la ciudadanía. Por lo tanto, no es menos importante el trabajo que hace falta realizar para disponer de buenas listas de contactos, para hacer llegar las convocatorias a todo el mundo, para difundir los actos que se organicen o para dar a conocer las posibilidades de participación que se están abriendo.
- Diversificar los espacios y los canales de debate y participación de forma que se acomoden a los diversos gustos y sensibilidades de la población. Se trata de que todo el mundo que quiera participar encuentre su lugar sin verse forzado a realizar acciones que quizás le incomoden (conectarse a Internet, perder un sábado en una jornada, rellenar un cuestionario, etc.).

Como ejemplo de la preocupación por llegar a todo el mundo, desde el Gobierno de la Generalitat se ha creado un grupo interdepartamental que tiene como objetivo mejorar y actualizar el registro de asociaciones. Uno de los objetivos de esta iniciativa tiene que ver con disponer de datos fiables y exhaustivos para dirigirse a la sociedad civil.

Respecto a la importancia de la diversificación, el Estatuto nos ofrece un buen ejemplo, a la que controvertido. Además de la página web, las jornadas, los cuestionarios postales o los talleres territoriales, se representó el Festatut, una actividad de teatro participativo destinada a explicar el Estatuto en un lenguaje y un formato radicalmente diferentes. Muchos fueron críticos con esta iniciativa, puesto que la valoraron como la banalización de un asunto tan serio como es el Estatuto, del cual sólo se podía hablar en espacios igualmente serios. No entraremos en este debate, pero sí en un hecho: muchas personas no se sentían cómodas en el Festatut, pero, a la vez, determinadas personas que no se sentían cómodas en reuniones o ante los ordenadores, sí que se sentían cómodas en esta actividad. Más concretamente, identificamos que la iniciativa tenía éxito cuando se situaba en barrios de población inmigrante (de otras partes de España o de otros países) o con presencia elevada de colectivos específicos, como por ejemplo, personas del pueblo gitano. La iniciativa fue más o menos exitosa, pero fue el único espacio donde llegamos a estos de manera efectiva a determinados colectivos.

3.4. Redactar las conclusiones del proceso

Una vez cerrada la fase participativa, es muy importante redactar un primer informe en el que se explique el proceso realizado y se recojan las aportaciones recibidas. Este informe debe hacerse público, difundirse y debe permitir un periodo de comentarios.

Esta fase parece simple, pero conlleva una dificultad operativa: el análisis y la síntesis de unas aportaciones que pueden ser numerosas y muy diversas. Se trata de un trabajo que, además, reclama tanto conocimiento del ámbito como una metodología de trabajo eminentemente artesanal, puesto que es muy difícil mecanizar o externalizar esta actividad.

A pesar de las dificultades, los beneficios son muy relevantes, puesto que, si se difunde lo suficiente, el informe demuestra a los participantes que no sólo se les ha dejado hablar, sino que además se les ha escuchado. Ya hemos comentado en el artículo anterior la importancia de este hecho.

3.5. Responsabilidad pública

Finalmente, los responsables públicos tienen que valorar las aportaciones, decidir cuáles incorporan y cuáles no, y justificar sus decisiones. Pensamos que esta fase también debe quedar documentada y publicitada a través de un informe, puesto que es la manera de hacer aquello que la teoría considera esencial: la respuesta del proceso participativo, la explicación a los participantes sobre qué ha pasado con sus opiniones y aportaciones. Para los participantes, que sus opiniones no sean incorporadas puede aceptarse si se les explica el porqué. En cambio, aquello que no aceptan es que no se les ofrezcan explicaciones, que parezca que se ha llevado a cabo un rito participativo, pero que en realidad ni se les ha escuchado.

Además, esta respuesta también ayuda a identificar lo que hemos denominado el ejercicio de la responsabilidad pública, algo que resulta muy pedagógico tanto para los gobernantes como para los gobernados.

Finalmente, en este ejercicio de responsabilidad pública también se tienen que justificar los esfuerzos y los recursos que se han invertido en el proceso deliberativo. En esta dirección, sugerimos que el mismo informe de respuesta a los ciudadanos responda preguntas como, por ejemplo, de qué manera el proceso participativo ha mejorado el Estatuto de Autonomía, la Ley de Servicios Sociales o el Plan de Prisiones de Cataluña. Esta es la auténtica prueba del algodón para la deliberación y la participación ciudadana.

4. A modo de Conclusión

En las páginas anteriores hemos defendido la necesidad de incorporar una nueva forma de ejercer la responsabilidad política, no de delegarla. La creciente complejidad de nuestras sociedades nos reclama observar los asuntos desde diversas perspectivas y acumular los conocimientos y las complicidades que las acompañan. Para lograrlo hemos de construir lo que algunos han llamado una democracia deliberativa, una forma de tomar las decisiones a partir del diálogo y de las aportaciones de la ciudadanía y sus asociaciones. No estamos, sin embargo, sugiriendo que quién debe tomar las decisiones (nuestros representantes políticos) cedan sus responsabilidades. Nos limitamos a sugerir que deben ejercerlas de otra manera.

A menudo se pretende enfrentar a los defensores de la democracia representativa con aquellos que hablan de democracia participativa, como si fueran dos bandos. Nosotros creemos que la democracia representativa es el eje de nuestro sistema político y que no hay síntomas de que debamos sustituirla. Sí que parece necesario mejorarla, reforzarla y hacer frente a los retos que fenómenos como la abstención electoral, la desafección política o el descrédito de la clase política le plantean. Pero mejorarla no significa sustituirla. Las propuestas de innovación democrática –vinculadas a la literatura participativa y/o deliberativa– no vienen a sustituir ni a mejorar la democracia participativa, sino a complementarla. Necesitamos una democracia fuerte para hacer frente a los retos de nuestro mundo actual, y para ello necesitamos sumar y no propiciar enfrentamientos entre aquellos que tienen objetivos muy similares.

Necesitamos, por un lado, y este tema no ha sido tratado en estas notas, mejorar el funcionamiento de la democracia representativa. Para ello habrá que trabajar sobre las propias instituciones de la democracia representativa, sin pretender buscar soluciones fuera de la misma. Deberemos, en este sentido,

plantearnos como mejorar el sistema electoral, la confianza con los políticos, la legitimidad y transparencia del Parlamento, etc. Por otro lado, y éste sí ha sido un tema abordado en las páginas anteriores, la creciente complejidad de nuestra sociedad nos exige complementar la tradicional democracia representativa con formas innovadoras de participación y/o deliberación. No se trata de sustituir responsabilidades, pero sí de mejorar los procesos decisionales, de generar inteligencia colectiva y, en definitiva, de construir entre todos las decisiones sabias que hoy necesitamos. Ya lo decía Pericles.

Barcelona:

La política de inclusión social en el marco de redes de acción

D. Xavier Godás

Jefe del Gabinete de la Tenencia de Alcaldía de Acción Social y Ciudadanía del Ayuntamiento de
Barcelona

1. Introducción: la inclusión social como paradigma de acción

Actualmente se asume con naturalidad que las desigualdades sociales ya no se midan únicamente por criterios económicos. La experiencia nos muestra que desde hace más de tres décadas vienen apareciendo dinámicas de exclusión que implican fracturas en los vínculos de integración social y comunitaria, no directamente vinculables a la variable insuficiencia de renta. Tales desigualdades de nuevo cuño están vinculadas a, por ejemplo, la precariedad laboral, los déficits de aprendizaje, la discapacidad y la dependencia, la sobrecarga de tareas de cuidado en el hogar, el debilitamiento de las relaciones comunitarias, la ruptura de vínculos afectivos, o las fracturas de ciudadanía de base etno-cultural.

Es en el marco de esta mirada de realidades que los conceptos de exclusión e inclusión social toman toda su relevancia: nos permiten aprehender nuevas situaciones derivadas de múltiples esferas de desigualdad, así como las acciones institucionales, asociativas y comunitarias que pretenden hacerles frente en pos de la transformación hacia sociedades inclusivas.

En palabras de Manuel Castells, la exclusión social es el proceso por el que determinados individuos 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.¹⁵³ Las situaciones de exclusión varían en función de la educación, características demográficas, prejuicios sociales, prácticas empresariales y políticas públicas, y puede afectar tanto a personas como a territorios, siendo en las ciudades donde la exclusión social se visibiliza con mayor intensidad. La definición, pues, expresa un fenómeno dinámico que puede afectar a colectivos diferentes en diferentes momentos de su trayectoria vital, y que contiene una gran diversidad de factores explicativos –género, edad, origen étnico, discapacidad, tipo de hogar, clase social. Se expresa, además, de forma harto multidimensional: fracaso escolar, precariedad laboral, debilidad de vínculos afectivos, infravivenda y sobreincidencia de enfermedades, por poner unos ejemplos, constituyen situaciones que tienden a seguir pautas acumulativas.

¹⁵³ Castells, Manuel (1998), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 3. Madrid: Alianza Editorial (ed. orig. 1997), pp. 97-99. Para una visión más exhaustiva del concepto véase: Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona (2003), *Un paso más hacia la Inclusión Social*, Madrid, Ed. Plataforma de ONGs de Acción Social, 13-35.

2. La Barcelona social

La sociedad barcelonesa ha cambiado mucho en los últimos años. La inmigración y las nuevas diversidades culturales constituyen hechos cotidianos, las pautas de inserción en los mercados de trabajo y vivienda presentan gran diversificación, la familia se recompone en diferentes modelos, nuestra gente mayor representa un colectivo muy importante y en crecimiento constante, las personas con discapacidad reclaman con justicia el pleno ejercicio de su libertad ciudadana, entre otros ejemplos que podríamos desgranar.

Eso se combina con el hecho indudable de que Barcelona sigue una trayectoria de progreso. Aunque las desigualdades entre los barrios más favorecidos y los que presentan unas desigualdades sociales más acentuadas siguen siendo importantes, éstas se han recortado significativamente. Por ejemplo, durante el período 1991-2001 la tasa de paro se redujo en un 21%, la instrucción insuficiente cayó un 54%, la proporción de los titulados superiores aumentó un 62%, y se incrementó la esperanza de vida al nacer en casi tres años.

Ahora bien, la ciudad también muestra un conjunto de situaciones de riesgo social y exclusión, que deben ser abordadas para seguir la senda del progreso. A modo de ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, mostramos las siguientes:

En Barcelona hay hombres y mujeres que sufren importantes problemas económicos. Hoy sabemos que la ciudad tiene una tasa de pobreza relativa (umbral del 50% de la renta mediana, unos 375 euros mensuales) que afecta aproximadamente al 12% de su población, y que tiene una tasa de precariedad relativa (umbral del 60% de la renta mediana, unos 450 euros mensuales) fijada en el 6'2%. Sumadas estas dos tasas, tenemos que la vulnerabilidad económica en Barcelona se sitúa en un nada desdeñable 18'2% de su población.

En el marco de la vulnerabilidad económica y relacional hay que situar la exclusión social extrema, expresada fehacientemente por el colectivo de los sin techo. Nos encontramos frente a un colectivo que sufre un profundo desarraigo de los vínculos sociales básicos, aquellos que implican seguridad y afectividad en un entorno próximo y familiar; que presentan graves problemas de subsistencia económica y transitan entre la mendicidad, las ocupaciones ocasionales y los subsidios institucionales; que presentan deficiencias sanitarias notables y un consumo habitual de tóxicos. A lo largo del 2005, los equipos municipales de atención en las calles, primera acogida y tratamiento atendieron a un total de 2.874 personas sin techo o en situación de exclusión social intensa.

En la ciudad viven unas 332.800 personas mayores de 65 años, el 21'1% del conjunto de la población. 220.000 de éstas, muestran una completa autonomía para desarrollar las actividades de la vida cotidiana y su vinculación con las actividades ciudadanas. Pero existe un riesgo de exclusión social asociado a la vejez que se expresa en tres dimensiones: económica (pobreza relativa); relacional (soledad); sociosanitaria (dependencias).

En punto a la pobreza relativa, 123.627 personas mayores (fundamentalmente mujeres) disponen de unos ingresos inferiores al Salario Mínimo Interprofesional (540'90 euros), y alrededor de 9.000 reciben pensiones no contributivas de jubilación (cifradas en unos 300 euros mensuales). En cuanto al riesgo de aislamiento relacional, hay que señalar que 83.104 personas mayores de 65 años viven solas, 66.533 de las cuales son mujeres. En lo tocante a la dependencia, el envejecimiento marca la pauta de lo que será un incremento de problemas sociosanitarios: cerca de 164.000 personas mayores tienen más de 75 años, y 90.000 se encuentran por encima de los 80.

La población con certificado de discapacidad en Barcelona es de 92.967 personas. El riesgo de exclusión relacionado con las discapacidades parte de tres circunstancias: la intensidad de la discapacidad (las personas con una gran discapacidad son unas 19.600), la edad (especial relieve toma aquí el sobre-envejecimiento), y el déficit de cobertura en atención social. En este punto, hay que considerar que cerca

de 19.550 personas discapacitadas reciben prestaciones económicas inferiores al umbral de la pobreza relativa, y que por el momento –el Plan de Equipamientos de Atención Social enmendará buena parte de esta situación– las plazas en equipamientos de atención especializada resultan insuficientes.

Durante los 10 últimos años en Barcelona se ha dado un gran cambio sociodemográfico como consecuencia del proceso inmigratorio. Hay que tener en cuenta que en 1999 vivían en la ciudad 40.903 personas inmigradas registradas en el padrón municipal (el 2'7% de la población total), que en 2002 llegaron a ser 113.809 (el 7'6%), en 2005 230.942 (el 14'6%), y en 2006 260.058 (el 15'9%).

Hoy en día los y las inmigrantes desarrollan un papel fundamental en áreas de actividad económica tales como la industria turística, la construcción, o los servicios de atención a las personas. También protagonizan una parte significativa de la actividad comercial en los barrios y, progresivamente, van incrementando su presencia en ocupaciones de mayor cualificación laboral. No en vano el 28% de los y las inmigrantes tienen estudios superiores.

Desde el punto de vista cultural, la inmigración también ha comportado un aumento de la diversidad. Actualmente Barcelona cuenta en su seno con unas 165 nacionalidades (36 de las cuales disponen de comunidades superiores a las 1.000 personas) y se hablan más de 218 lenguas. Semejante diversidad se concreta en una panoplia de expresiones culturales, tradiciones y costumbres materializadas en estilos diferentes de vida y sistemas creenciales. Ello implica que deban reforzarse las intervenciones que hagan del conocimiento mutuo la base para una convivencia centrada en la inclusión social y en la adopción de parámetros normativos comunes.

Estas aportaciones se conjugan (hoy por hoy) con la demanda de atención social por parte de un segmento significativo de estos colectivos. A lo largo de 2005 los servicios sociales de atención primaria habrán atendido a 40.000 personas, de las cuales un 24% son de origen inmigrante. Aproximadamente, una tercera parte de las personas acogidas en el programa de las personas sin techo y la mitad de las detectadas en la calle son inmigrantes. La presencia de ellos en los servicios de alimentación es igualmente relevante: un 31% en los comedores sociales municipales y un 24% en los recursos puntuales de alimentación que proporcionan los servicios de atención social primaria. Finalmente, los inmigrantes representan el 16% del colectivo receptor de rentas mínimas.

Estos y otros problemas en términos de riesgo de exclusión imponen que las políticas sociales municipales adopten como reto reducir los factores de riesgo potenciadores o desencadenantes de procesos de exclusión social; deben ofrecer oportunidades para que todos los ciudadanos y ciudadanas accedan a los derechos sociales de ciudadanía; deben 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, trabajando en red, faciliten procesos de inclusión; deben 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.

3. El Plan Municipal por la Inclusión Social: una panorámica

El Plan Municipal por la Inclusión Social (2005-2010), impulsado por el Concejal de Bienestar Social Ricard Gomà, 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. En este sentido, no está de más recordar que la partida que reserva el Estado español para la atención social está 7 puntos por debajo de la media europea o, si comparamos con los países más socialmente avanzados, se sitúa entre 10 y 11 respecto de Suecia o Finlandia.

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 autonómico y estatal como eje estratégico de actuación.

El Plan estructura 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.

Del conjunto de estas líneas estratégicas se despliegan 12 objetivos operativos, que a su vez se concretan en 37 acciones. No es este el lugar para dar cuenta del grado de realización del Plan en lo que lleva vigente. No obstante, a modo ilustrativo, detengámonos brevemente en algunas de las realizaciones más significativas:

Desde 2003 el presupuesto municipal asociado al Plan ha pasado de 43.680.649 euros a 65.659.926, hecho que significa un 50% de incremento y la muestra más palpable de la voluntad política del gobierno barcelonés. Eso hasta el momento ha implicado que unas 115.000 personas hayan sido atendidas en los servicios vinculados al Plan de Inclusión, y que 60 nuevos profesionales se hayan incorporado en los equipos de trabajo de la red de servicios sociales.

Diversos acuerdos firmados con el Gobierno Catalán conllevan la construcción de 50 nuevos equipamientos de atención social y la constitución del Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona. El acuerdo en materia de equipamientos se traducirá en 4.539 nuevas plazas públicas de diferentes servicios sociales de atención especializada para gente mayor, personas con discapacidad, y infancia en riesgo. El acuerdo de constitución del Consorcio supone un importante impulso al desarrollo de los servicios, establecimientos, programas y actividades de prevención, atención y promoción social que rigen los servicios sociales. Entre las funciones del Consorcio cabe destacar la capacidad de proponer la planificación general de los servicios sociales en Barcelona, así como la programación y la gestión de los servicios de atención especializada de tercer nivel, es decir, de aquellos destinados a los colectivos de mujeres e infancia en riesgo, las personas con discapacidad y las drogodependientes.

Las personas sin techo disponen hoy (2006) de una red integrada por 4 centros de acogida nocturna, 4 equipamientos de atención integrales¹⁵⁴ y un parque de viviendas de inclusión social¹⁵⁵ (a finales de 2007 estarán en disposición 60 viviendas). Además, la intervención se rige por un modelo mixto de equipamientos de inclusión, una red compartida de centros municipales y concertados. Todo lo cual permite la existencia de 574 plazas que, no obstante, se ampliarán en un futuro inmediato hasta llegar a superar las 600.

16.500 personas, muy mayoritariamente mayores, reciben servicios de atención domiciliaria y teleasistencia. El primer tipo de servicios implica una ayuda a familias o a personas realizado principalmente en el hogar del usuario o usuaria, realizado por profesionales que atienden las necesidades básicas y relacionales; desarrollan, en suma, funciones de atención a la persona y el hogar, además de procurar la conexión con el entorno próximo. La teleasistencia es un dispositivo tecnológico doméstico de alarma conectado por línea telefónica con un centro de control que permite, en caso de urgencia, establecer contacto verbal con la central y dar respuesta inmediata al problema. A finales del 2007 serán atendidas así 25.000 personas (muy fundamentalmente mayores y que viven solas, aunque el servicio también contemple a las personas discapacitadas relativamente autónomas). Eso quiere decir que el 30'8% de las personas mayores solas dispondrán en Barcelona de este servicio, que en cobertura se sitúa claramente por encima del 12% que marca el Plan Gerontológico del Estado.

En 1995 el Ayuntamiento aprobó el Plan de Accesibilidad, el cual preveía la eliminación de barreras físicas y la plena accesibilidad del espacio público de Barcelona para finales del año 2006. Durante 2005 se adelantaron importantes progresos que comportaron buena parte de realización del Plan. Algunos indicadores dan buena cuenta de ello: el 74% de superficie de la vía pública garantiza la accesibilidad (819 km. de un total de 1.107), el 84,5% de los autobuses son accesibles (860 vehículos sobre 1.017), y se han instalado 1.151 semáforos sonoros para el cruce de personas invidentes. Además, se ha duplicado el número de usuarios discapacitados que reciben el servicio de transporte puerta a puerta, transporte público especial para personas con movilidad reducida severa (de 1179 el 2003 a 2263 el 2005).

En 2005 26.250 personas inmigradas fueron atendidas por los servicios específicos de inmigración, el Servicio de Atención a Inmigrantes, Extranjeros y Refugiados (SAIER), y la red básica de servicios sociales atendieron a 40.000 personas, el 24% de las cuales eran inmigrantes. En lo referente a los servicios de mediación (técnicas de diálogo y comprensión mutua para la resolución de conflictos), a lo largo del año 2005, el servicio de mediación intercultural interpersonal realizó cerca de 1.000 intervenciones, y desarrolló otras 60 de carácter comunitario y vecinal. Por otra parte, se está impulsando el Plan de Acogida de Ciudad. Éste es hoy en día un trabajo esencial. Se lleva a cabo en concierto con la red de entidades y asociaciones de la ciudad y se centra en las cuestiones cruciales del proceso de acogida y arraigo: idioma, conocimiento de la ciudad, salud, vivienda, enseñanza, atención jurídica, mediación social.

4. El eje de la participación

La participación y la transversalidad han sido características constitutivas en el proceso de elaboración del Plan de Inclusión. La participación ha permitido incorporar las opiniones y las propuestas del

154 Un equipamiento de atención integral implica que los usuarios gocen de un espacio de acogida residencial temporal (con tiempos de estancia variables), la cobertura de necesidades básicas (alojamiento, alimentación, higiene, salud y atención social, más diversas actividades de promoción) y la posibilidad de atención progresiva –con grados iniciales de exigencia muy bajos– a otros servicios y recursos sociales que permitan procesos personalizados de inserción.

155 La función de este servicio es ofrecer a las personas o familias en situación de exclusión social una vivienda temporal y compartida, con apoyo socioeducativo, que facilite el proceso de inclusión y la preparación para vivir autónomamente. El contrato con el usuario incluye un plan de trabajo y la permanencia en el hogar por un periodo de seis meses, renovable hasta un año. Los destinatarios son personas o familias con autonomía suficiente para asumir el cuidado y la atención propia del hogar y sus hijos e hijas (en caso que los haya), así como el compromiso de corresponsabilizarse, según las propias posibilidades, en los gastos corrientes.

conjunto de actores institucionales, asociativos y comunitarios que operan en el terreno de la inclusión. La transversalidad ha facilitado integrar las acciones que desde los diferentes sectores y distritos del Ayuntamiento se impulsan para corregir las situaciones de exclusión.¹⁵⁶

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.

4.1 Una trayectoria histórica de dinámica relacional

Verdad de perogrullo es decir que la ciudad es un todo interdependiente. Desde el ámbito de lo social, ello fuerza a que un Plan destinado a mejorar la capacidad integradora de la ciudad deba ser integral y transversal, superando los compartimentos de la administración y la férrea exhaustividad de las competencias político-administrativas.¹⁵⁷ La primera articulación del Plan se aprobó en el Pleno Municipal de marzo de 2005, fruto de un proceso de elaboración transversal y participativo. En él estuvieron implicadas 9 áreas de gobierno –Bienestar Social, Cultura, Educación, Mujer, Salud, Derechos Civiles, Ocupación, Vivienda, Urbanismo–, los 10 distritos, y un buen número de entidades representadas en el Consejo Municipal de Bienestar Social, la Asociación Barcelona para la Acción Social y la Mesa de Entidades del Tercer Sector, entre otras.

En adelante nos centraremos en la relación con las asociaciones.

El Ayuntamiento de Barcelona tiene una significativa experiencia en la articulación de redes de este tipo, que versan sobre aspectos de participación institucional y consulta en los procesos de elaboración de políticas públicas. Nos limitaremos a describir aquí la acción comunitaria, el Consejo Municipal de Bienestar Social, la Asociación Barcelona por la Acción Social, y el Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva.

Acción Comunitaria

La ciudadanía constituye un factor clave en el abordaje de procesos de cambio social. Hoy gobernar la ciudad implica necesariamente establecer sólidas alianzas con el denso tejido asociativo barcelonés, y acordar consensos de acción con las personas que habitan los barrios. Por todo ello se están reforzando e incrementando los procesos de planificación y gestión comunitaria, en diversos campos al unísono.

Acciones Comunitarias en el marco de los Servicios Sociales de Atención Primaria. El trabajo comunitario que desarrollan los centros de servicios sociales se define por una panoplia de proyectos y acciones que se orientan a la inclusión social de personas y colectivos vulnerables. Actualmente están en marcha de 55 acciones comunitarias, en las que están implicados 253 profesionales de SSAP, colaboran 460 entidades, y se atienden 4.685 personas.

156 Una buena lectura para entender el concepto de gobernanza o gobierno relacional está en Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (coords.), (2002), *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona, Ariel.

157 Este tipo de problemas los describe y discute Brugué, Quim (2003), “Modernitzar l’administració pública des de l’esquerra”, en *Nous Horitzons*, nº 10.

Los Programas Comunitarios de Ciudad. Se relacionan aquí los bancos del tiempo y la promoción del voluntariado social.

Los bancos del tiempo son servicios comunitarios promovidos por el Ayuntamiento en diferentes barrios de la ciudad, donde un amplio abanico de necesidades de la vida cotidiana son satisfechas mediante diferentes habilidades personales que los vecinos ponen a disposición del banco en que consten. En ningún caso esas relaciones se estructuran mediante transacciones monetarias. La unidad de valor es el tiempo personal dedicado a resolver las necesidades de los vecinos y vecinas. De tal manera que una persona deudora del banco del tiempo (es decir, que ha recibido un servicio) está obligada a ofrecer al banco una parte equivalente de su tiempo, y ponerla al servicio de la resolución de otras necesidades que puedan tener las personas del barrio. Hay bancos del tiempo en Ciutat Vella (Casco Antiguo y Raval), Gràcia y Horta Guinardó, Sant Andreu (Bon Pastor), y Sant Martí (La Farinera). Próximamente se pondrá en marcha un Banco del Tiempo on-line.

Por otra parte está la promoción del voluntariado social, en convenio con diversas entidades, vinculado a proyectos y acciones comunitarias. Los actuales convenios con Cruz Roja, Fundación de Amics de la Gent Gran, el Banc dels Aliments, Càritas, o la Fundació Arrels, entre otros, configuran hoy el embrión de un voluntariado social que se irá desarrollando en un futuro.

Los Planes de Desarrollo Comunitario. Constituyen acciones integradas impulsadas por el tejido social de un barrio, conjuntamente con los servicios públicos de proximidad. Su objetivo genérico es mejorar la calidad de vida y las relaciones activas de convivencia y solidaridad vecinal. Los planes buscan obtener resultados mediante proyectos de acción que comprenden múltiples dimensiones de la vida ciudadana (sociales, educativos, culturales, ambientales, urbanísticos, laborales...).

A lo largo de 2005 han funcionado en Barcelona 11 Planes de Desarrollo Comunitario (5 de ellos de nueva creación y 6 de continuidad) en 7 distritos de la ciudad. Su financiación ha recaído al 50% entre el Ayuntamiento (Distritos y Concejalía de Bienestar Social) y la Generalitat (1.077.920 euros), con un incremento del 24,8% respecto de 2004. Los 11 Planes han aglutinado a 151 entidades y 85 servicios públicos de proximidad, 24 técnicos comunitarios y 18 técnicos de las administraciones que, en conjunto, gestionan 95 proyectos diferentes. Semejante colaboración institucional, al unísono con la implicación directa de entidades, permitirá para el año 2006 la ampliación de oferta de planes a los 10 Distritos de la ciudad.

El Consejo Municipal de Bienestar Social (CMBS)

Se trata de un órgano consultivo y de participación creado en 1988. Se estructura en un Consejo Plenario presidido por el Concejal de Bienestar Social. Forman parte del CMBS un conjunto de 71 personas representantes de entidades sociales, asociaciones empresariales y gremiales, grupos políticos municipales, centrales sindicales, ámbito universitario y profesional, obra social de las cajas de ahorro, servicio catalán de ocupación, arzobispado de la ciudad y representantes de la judicatura y la fiscalía, además de personas expertas y observadores de prestigio reconocido en el terreno de la actividad del Consejo. El Consejo en su conjunto cuenta con la participación de hasta 535 ciudadanos y ciudadanas, 140 entidades y 34 expertos.

En el CMBS se intercambian informaciones, experiencias y conocimientos. Sus funciones son:

La redacción de informes sobre temas de interés.

La potenciación de la coordinación entre instituciones que actúan en el campo del bienestar social.

La concertación de actuaciones con las entidades.

El análisis crítico de las actuaciones que en el marco de bienestar social se llevan a término en la ciudad.

La promoción de iniciativas relacionadas con los estudios y análisis derivados por cada uno de los grupos del Consejo.

La información, debate y difusión de las cuestiones relativas a la calidad de vida de en la ciudad.

El Consejo dispone de una comisión permanente, integrada por 33 personas que se reúne con carácter bimensual, entre representantes políticos, técnicos municipales, expertos y portavoces de los diferentes grupos temáticos de deliberación. Son los siguientes: gente mayor, mujer, infancia, familias, drogas, salud, acción comunitaria, refugiados y extranjeros, vivienda y pobreza.

El Plenario del CMBS tiene como objetivo la presentación del balance de las actuaciones impulsadas por el Consistorio frente a las demandas resultantes del trabajo de los diferentes grupos temáticos que conforman el Consejo. En este marco de diálogo bidireccional, los representantes de cada uno de los grupos trasladan al Ayuntamiento sus propuestas a fin de que sean incluidas en el diseño de futuras políticas de bienestar social. La capacidad de influencia del CMBS es más que notable. Por poner dos ejemplos: tanto el Servicio de Atención a Inmigrantes, Extranjeros y Refugiados, como el propio Plan de Inclusión Social, tienen su origen en sendas recomendaciones del CMBS de antaño.

La Asociación Barcelona por la Acción Social (ABAS)

ABAS se constituye formalmente en 1999 con la voluntad de implicar a todas las instituciones y entidades sociales en la definición y ejecución de la estrategia barcelonesa en el ámbito de la acción social. Actualmente agrupa a un total de 62 instituciones y organizaciones de la ciudad. Estructura su actividad mediante la Asamblea y la Comisión Directiva, formada por los principales agentes sociales de la ciudad: administración pública, empresariado, sindicatos, universidades, colegios profesionales y entidades sociales de la ciudad.

Los objetivos explicitados en los estatutos de la Asociación tienen el denominador común de lo que se entiende por gobernanza: a) Promover la reflexión y el debate sobre prioridades, criterios de actuación y proyectos estratégicos para la acción social y el sistema de servicios sociales de la ciudad; b) Impulsar compromisos de acción entre las instituciones y entidades públicas y privadas que actúan en la ciudad; c) Crear marcos operativos de participación para aprovechar todo el potencial de análisis y propuestas de los profesionales de la ciudad; d) Aportar posicionamientos y orientaciones en aquellos ámbitos de decisión que inciden en la acción y los servicios sociales.

Esta asociación tiene sus orígenes en la dinámica de trabajo desarrollada alrededor del proceso de elaboración del Plan Integral de Desarrollo de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Barcelona.¹⁵⁸ Tal proceso supuso una muy buena muestra de actividad conjunta público-privada entre instituciones públicas, profesionales, empresariales y diversas entidades sociales. Hoy esa función estratégica toma cuerpo en la elaboración participada del Marco Estratégico de Bienestar Social, desde el que se busca conocer el conjunto de necesidades y demandas sociales de Barcelona que deberán sustentar la política social del futuro.

Otros proyectos de interés estratégico se sustentan a través de la dinámica de la Asociación, pero entre ellos sobresalen el Proyecto B3: Barcelona, Beneficios, Bienestar, y el propio Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva, del cual daremos sobrada cuenta un poco más adelante.

El Proyecto B3 trata del fomento de la cultura de colaboración entre el sector público y los agentes sociales y económicos de la ciudad de Barcelona. Es el marco desde donde se incentiva la responsabilidad social de las empresas en colaboración con el tejido asociativo comprometido con la inclusión social. Así, en 2005 se gestionaron un total de 15 colaboraciones entre empresas y otras organizaciones o proyectos sociales de la ciudad, sobre la base de acciones de voluntariado de los recursos humanos propios de las empresas, donación de productos, organización de actividades conjuntas, y apoyo económico a proyectos.

¹⁵⁸ El Libro Blanco de los Servicios Sociales de Atención Primaria fijó el objetivo de impulsar un proceso de reflexión abierto y participativo para consensuar los retos actuales en los Servicios Sociales de Atención Social Primaria, e identificar recomendaciones de actuación para el futuro. Cfr. Associació Barcelona per l'Acció Social (2003), Libro Blanco de los Servicios Sociales de Atención Primaria, Barcelona, Sector de Serveis Personals de l'Ajuntament de Barcelona.

4.2. Un paso más: el Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva

En el desarrollo de la estrategia de inclusión social el conjunto de las estructuras de participación descritas tienen y tendrán un papel fundamental. No en vano el mismo Plan contiene una dimensión participativa muy potente, expresada en su quinta línea estratégica. En ella descuella la promoción de un Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva.

Una comisión específica de la Asociación Barcelona para la Acción Social ha ido tejiendo este nuevo escenario de participación y acción. El punto culminante de este proceso llegó el pasado 5 de abril, cuando 340 entidades de diversa índole firmaron la constitución del Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva y un conjunto de compromisos.

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. Eso significa que existe suficiente consenso como para revisar algunas actuaciones refractarias al carácter esencialmente participativo del Acuerdo. Por lo pronto, desde el ámbito de Bienestar Social 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 formulas conveniadas de relación.

Otra cuestión es superar la norma no escrita de la bilateralidad en las relaciones. Concretamente, el propósito de la Concejalía es formular marcos de relación conveniados entre grupos de entidades y la administración. Semejante práctica facilita el aumento del potencial de impacto social al unir en la acción a diversos operadores. Como muestra, solo indicar que la Concejalía ya ha impulsado unos 50 convenios en diversos ámbitos de inclusión, como por ejemplo: colectivos vulnerables (fundamentalmente sin techo y cobertura de necesidades básicas), inserción sociolaboral, acción comunitaria, integración social e interculturalidad (apoyo a la primera acogida de personas inmigrantes recientes), atención a la infancia y la adolescencia, promoción y atención social a la gente mayor, emergencias sociales, formación e intercambio profesional (apoyo a la formación continuada de profesionales de los servicios sociales).

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 en la red. Cada año se renovará el compromiso, se detallarán los avances conquistados y se formularán 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 directorio 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.

Las redes temáticas de acción

Hasta aquí hemos planteado los rasgos generales del Acuerdo y los mecanismos básicos de coordinación de actores. Pero las intenciones de la Concejalía de Bienestar Social no se agotan en ello: en el proceso de trabajo que se está llevando a cabo se incluye la vertebración de tres redes temáticas de acción con proyectos definidos de intervención. Hablamos de las redes de atención a las **personas sin techo, centros abiertos para infancia, e inserción sociolaboral**. Se impulsarán a lo largo de 2006-2007 y tienen como objetivo convertirse en herramientas operativas para la mejora de los servicios que las entidades y el Ayuntamiento desarrollan en cada uno de los ámbitos temáticos.

La Red de Atención a las Personas sin Techo consta de 16 organizaciones participantes de diverso tamaño (barrio, distrito o ciudad) y diferentes líneas de intervención. Están desde grandes organizaciones como la Cruz Roja o Cáritas a pequeñas asociaciones de barrio como la Yaya Luisa, pasando por entidades de gran experiencia como ASSIS, Fundació ARRELS, Obra Social Sta. Lluïsa de Marillach o Sant Joan de Déu.

La Red de Centros Abiertos consta de 13 centros. 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.

La Red de Inserción Sociolaboral nace de la colaboración directa de la dirección de Bienestar Social con Barcelona Activa, área municipal responsable de las políticas de ocupación. 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.

Los compromisos generales adquiridos en el marco de las tres redes establecen: la realización de una diagnosis compartida de los servicios que ofrecen las entidades y el propio Ayuntamiento, cosa que permitirá saber con precisión el conjunto de posibilidades de atención en el marco de cada red temática; el hecho de compartir información sobre las actividades, teniendo a disposición un portal temático para cada una de las áreas objeto de acción; finalmente, la articulación de un catálogo de servicios compartido entre el Ayuntamiento y cada conjunto de operadores temáticos, que optimice los recursos y los servicios a disposición de las personas que los requieran. Por su parte, el Ayuntamiento de Barcelona se compromete a establecer vínculos de carácter económico a través de convenios con cada una de las entidades que conforman las tres redes. Eso por lo pronto. Posteriormente, el compromiso radica en la financiación de las tres carteras de servicios, dado que la responsabilidad pública en la articulación global del conjunto de actuaciones y servicios recae sobre la administración local.

5. A modo de conclusión

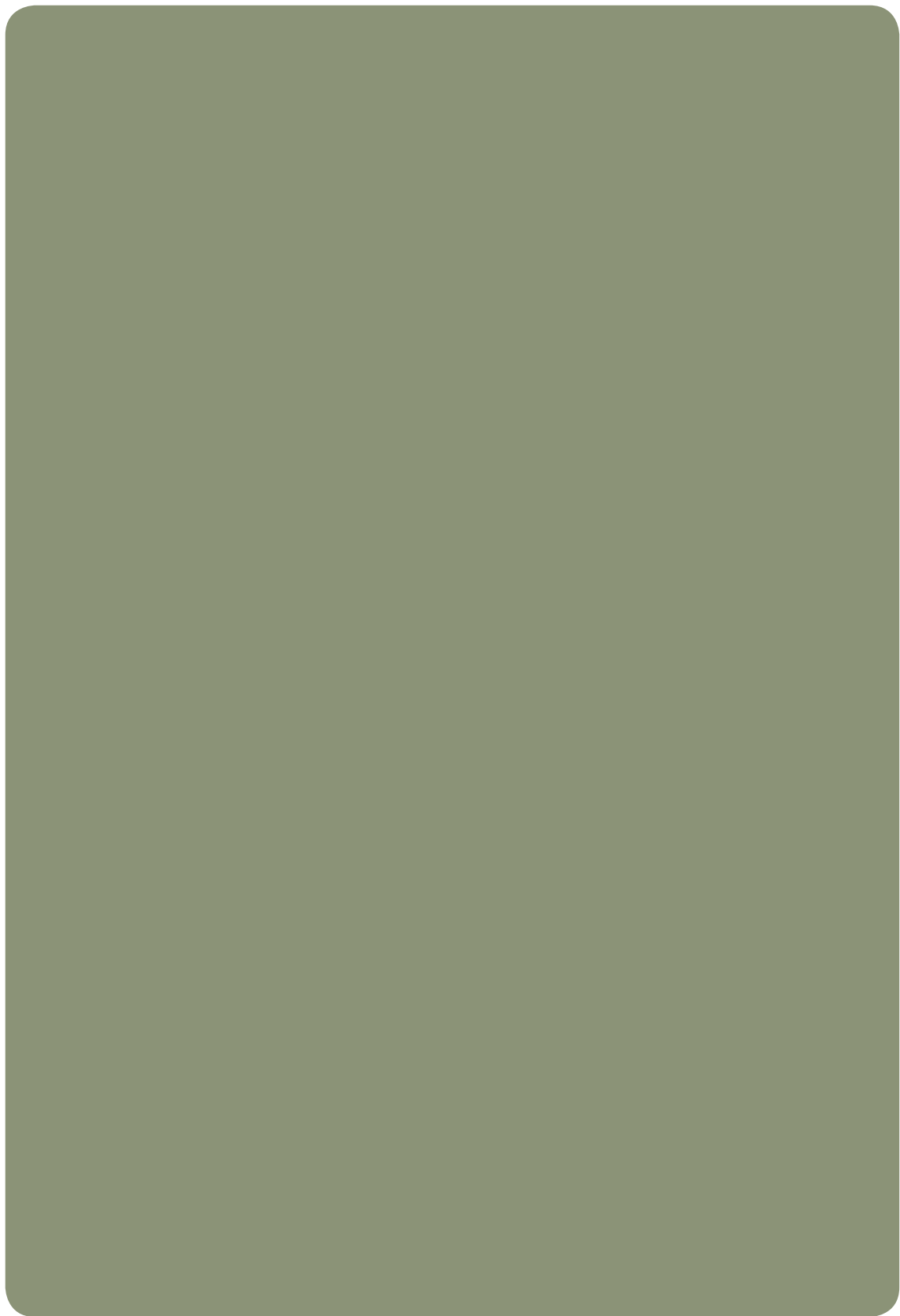
De todo lo dicho cabría retener:

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; el tacticismo electoralista de la política convencional poco sirve en proyectos de esta índole, dado que los frutos substantivos de la relación no siguen el crono ni las necesidades inherentes a los procesos electorales; el particularismo que cunde en no pocos actores de la sociedad civil, 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 para 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. Prerequisito para ello es asumir que el gobierno local (como todos los gobiernos hoy en día) deben promover el interés general (en este caso, una ciudad socialmente 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.

Capítulo VII:
Conclusiones y resultados de la
V Conferencia Anual AERYC



Conclusiones y principales resultados de los grupos de trabajo en la V Conferencia AERYC

Equipo Secretaría Técnica AERYC

1. Previo

La Red América-Europa de Regiones y Ciudades, AERYC, persigue, entre otros:

- La promoción, el fortalecimiento y la consolidación de 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 y los procesos de colaboración institucional y cooperación pública y privada y participación ciudadana.

AERYC pretende dar una nueva perspectiva a la gestión de las regiones, basada en sus sistemas de ciudades como elemento articulador y vertebrador del territorio regional, que da prioridad al fortalecimiento de las redes de ciudades, su complementariedad y sinergia y se basa en la autonomía local y la cooperación público-privada y la participación de actores y de la ciudadanía.

Para el territorio sede del Encuentro Anual, las buenas prácticas y los conocimientos de AERYC, las experiencias presentadas y los planteamientos de la red son de gran utilidad. La temática, específica y singular para Puerto Rico, planteada en este V Encuentro, sin duda ha ayudado al desarrollo de la gobernanza urbana y regional en el territorio, aportando nuevas perspectivas al reto de cómo plantear la construcción de su futuro.

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 cuatro conferencias inaugurales. Para facilitar el trabajo participativo, se explicaron detalladamente unas primeras conclusiones sobre gobernanza democrática territorial. 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 –en este caso de Puerto Rico- sirven 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 “Gobernanza Urbana y Desarrollo Regional: Los gobiernos locales en la construcción del futuro de Puerto Rico”, el Coordinador de la Secretaría Técnica del seminario presentó los principales temas claves sobre los que debatir durante la V conferencia AERYC.

Estas conclusiones, o tesis fruto del bagaje teórico del movimiento AERYC, fueron un total de 25, organizadas en cuatro apartados o bloques temáticos:

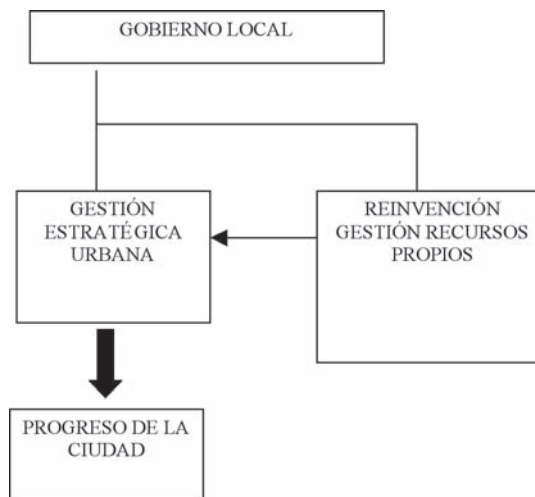
1. Los gobiernos locales como organizadores colectivos del desarrollo humano de las ciudades.
2. La gobernanza de las regiones y las áreas metropolitanas: Las regiones como redes de ciudades.

3. Claves para el liderazgo político.
4. Los planes estratégicos de segunda generación.

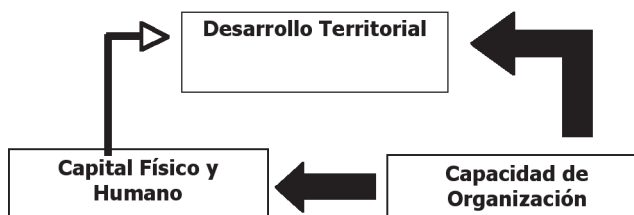
A continuación se transcriben las conclusiones presentadas para el debate y posterior priorización.

I. Ayuntamientos, gobiernos clave en la sociedad red o del conocimiento

1. Las ciudades son los puntos nodales del sistema económico y social en la era info-global.
2. La ciudad se define por la densidad de las relaciones e interacciones humanas.
3. Los gobiernos locales son la clave para el desarrollo económico y social de las regiones y los países.
 - Economía-red.
 - Colaboración, ventaja competitiva.
 - Generación de confianza.
 - Instrumento de cohesión social.
4. A los gobiernos locales ningún reto o preocupación ciudadana les puede ser ajena.
5. Los gobiernos locales que han sido claves en el desarrollo del territorio han ido más allá de sus competencias y recursos: Gobiernos 2G.
6. La gestión local es más una gestión relacional que una gestión de prestaciones y recursos: El gobierno local debe entenderse como promotor de nuevos retos y organizador colectivo.



7. El elemento clave para el progreso del territorio es la capacidad de organización y acción para hacer frente a los retos colectivos.



8. La Gobernanza es el nuevo arte de gobernar para dar valor a los recursos y capacidades de un territorio.

II. La Ciudad-Región exige Gobernanza metropolitana

9. La ciudad competente o competitiva es la ciudad-región o región metropolitana.



10. En la sociedad red, los territorios no definen las estrategias sino las estrategias definen los territorios.
- La calidad de vida de una población requiere estrategias multiterritoriales.
 - La quiebra de la concepción: Un territorio, Una sociedad, Un gobierno
11. La ciudad-región es una red de ciudades y municipios: El gobierno regional es intermunicipal más que supramunicipal.
12. Los objetivos y proyectos por delante de la institucionalización política y administrativa.
13. La gobernación metropolitana y regional exige horizontalidad, flexibilidad e intermediación para articular intereses y compartir proyectos en base a la confianza y el ganar-ganar.

III. Es necesario un nuevo liderazgo para la revalorización de la política democrática.

14. Los principales problemas de los políticos son lo que no ven: Es necesaria una nueva relación entre el gobierno y la sociedad.
15. El gobierno democrático es el que articula el interés general a través de los intereses legítimos de los actores y sectores de la ciudadanía.
- Interés general: Construcción colectiva de intereses legítimos.
16. Es necesaria una revalorización política para que la democracia y la sociedad red funcionen.
- Calidad democrática = Legitimidad política.
 - Calidad democrática = Calidad de representación (+ participación)
17. La participación cualifica la representación: Las dos caras de la democracia.
18. La participación es un valor y un medio más que un objetivo de política pública.
19. El nuevo liderazgo es habilitador y no dominador.
20. El papel político es muy diferente al del técnico y el gestor: “El qué y el cuándo ante el cómo y el dónde”

IV Los planes estratégicos como inicio de gobernanza: Planes estratégicos de segunda generación.

21. Los planes estratégicos de 2ª generación son aquellos cuya finalidad principal es mejorar la capacidad de respuesta de la ciudad o región adaptándola a los retos que tiene planteados.

22. El factor clave de los planes estratégicos es dotar al conjunto del territorio de:
 - Una estrategia compartida
 - Una mayor articulación de las redes de actores
 - Una mayor implicación de la ciudadanía en el hacer ciudad o región.
23. La planificación estratégica es un instrumento de la gestión relacional o de las interdependencias.
24. Los planes buscan fortalecer la cohesión social como motor y no como resultado del desarrollo.
25. Cohesión social es la capacidad de organización presidida por objetivos de desarrollo humano.

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, por bloques temáticos. En el tema primero, las tesis 1, 5 y 7. En el segundo tema, las conclusiones 11, 12 y 13. Del tema tres, las conclusiones 15, 16 y 18. Y por último, del cuarto bloque temático, las conclusiones 23, 24 y 25. Se han destacado estas conclusiones por haber sido las más valoradas en un porcentaje igual o superior al 70%.

A continuación, se indican las conclusiones más valoradas, anotando los porcentajes correspondientes a las respuestas recibidas en la variable MUY. Si a éstas se les sumaran las respuestas recibidas en la variable BASTANTE, la mayoría daría un resultado del 100%.

En el apartado I,

| % Acuerdo | % Nivel importancia estratégica | CONCLUSIÓN |
|-----------|---------------------------------|--|
| 80 | 70 | (1) Las ciudades son los puntos nodales del sistema económico y social en la era info-global. |
| 80 | 70 | (5) Los gobiernos locales que han sido claves en el desarrollo del territorio han ido más allá de sus competencias y recursos: Gobiernos 2 G. |
| 100 | 90 | (7) El elemento clave para el progreso del territorio es la capacidad de organización y acción para hacer frente a los retos colectivos |

En el apartado II,

| % Acuerdo | % Nivel importancia estratégica | CONCLUSIÓN |
|-----------|---------------------------------|---|
| 90 | 80 | (11) La ciudad – región es una red de ciudades y municipios: El gobierno regional es intermunicipal más que supramunicipal. |
| 70 | 70 | (12) Los objetivos y proyectos por delante de la institucionalización política y administrativa. |
| 80 | 90 | (13) La gobernación metropolitana y regional exige horizontalidad, flexibilidad e intermediación para articular intereses y compartir proyectos en base a la confianza y el ganar – ganar. |

En el apartado III,

| % Acuerdo | % Nivel importancia estratégica | CONCLUSIÓN |
|-----------|---------------------------------|---|
| 80 | 90 | (15) El gobierno democrático es el que articula el interés general a través de los intereses legítimos de los actores y sectores de la ciudadanía. |
| 100 | 90 | (16) Es necesaria una revalorización política para que la democracia y la sociedad red funcionen. |
| 100 | 100 | (18) La participación es un valor y un medio más que un objetivo de política pública. |

En el apartado IV,

| % Acuerdo | % Nivel importancia estratégica | CONCLUSIÓN |
|-----------|---------------------------------|---|
| 70 | 70 | (23) La planificación estratégica es un instrumento de la gestión relacional o de las interdependencias. |
| 70 | 80 | (24) Los planes buscan fortalecer la cohesión social como motor y no como resultado del desarrollo. |
| 70 | 70 | (25) Cohesión social es la capacidad de organización presidida por objetivos de desarrollo humano. |

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

- El peso de la misión de frenar los gases de invernadero y fomentar la justicia ambiental recaerá cada vez sobre las ciudades.
- Es necesario propiciar y habilitar espacios de diálogo y negociación entre los gobiernos locales, regionales y gobierno nacional.
- El rol del sector económico en la incorporación de sus intereses en los planes estratégicos de las ciudades.
- Educación a las nuevas generaciones para prepararlos en los conceptos de la participación ciudadana y la planeación estratégica para la gobernanza democrática.
- La Gobernanza democrática es un medio para valorizar la gestión política de todos los actores de la sociedad. En las discusiones del grupo 3 quedó establecido que el liderazgo político es la integración de todos los miembros de la sociedad, no importa su estatus social o económico sino la forma en que estos grupos pueden difundir y establecer estrategias para implantar proyectos en la ciudad y participar activamente en las gestiones de los gobiernos locales.
- La región constituye el marco político legal y reglamentario que permite la constitución de ciudades en red así como la relación horizontal entre regiones.
- La región para hacer viable la ciudad en real requieren ser formadas, operadas y evaluadas en función de los principios de Gobernanza democrática.

Enmiendas

- A la Conclusión 24: La cohesión social como motor y resultado del desarrollo estratégico del territorio.
- Al Punto 2: la institucionalización política y administrativa mediante el modelo de Gobernanza democrática agiliza los objetivos y proyectos para los territorios.
- Al Punto 17: La representación y la participación ciudadana como entes interdependientes, representan las dos caras de la Gobernanza democrática.
- A la conclusión preliminar 1, las ciudades en red son los puntos nodales del sistema económico y social en la era info-global.
- A la conclusión preliminar 10, en la sociedad red las regiones definen y consensuan sus estrategias entre los componentes de su territorio.
- A la conclusión preliminar 11, el gobierno regional es intermunicipal y supranacional en sus operaciones = en su normativa.

5. Ejercicio de correlación de algunas de las conclusiones en el documento puesto a encuesta

- Partiendo de la premisa que la ciudad real es la gente, se entiende el papel moderno de la ciudad como nodo principal de la actividad social y económica de las regiones y por tanto el ejercicio del gobierno local toma una importancia estratégica (tesis 1 y 3).
- La capacidad de gobernar se traduce en la capacidad de organización y acción, dando valor a los recursos y capacidades de un territorio, esto es mediante actuar mediante la gobernanza (tesis 7 y 8).
- La ciudad región es la que se genera mediante la sociedad en red definida a partir de las estrategias que se definan por la planeación estratégica (tesis 9,10 y11).
- El ejercicio de gobierno en democracia para articular el interés general, aplicado en relación a la representación calificada por la participación ciudadana (tesis 10 y 11).
- El gobierno como ejercicio de liderazgo habilitador (tesis 19).

- Los planes estratégicos de segunda generación buscan preparar a la sociedad de la ciudad región mediante la gestión relacional, fortaleciendo la cohesión social entendida como la capacidad de organización para el desarrollo humano (tesis 21, 23, 24 y 25).

6. Debate en los grupos de trabajo¹⁵⁹

6.1. GRUPO DE TRABAJO 1: Los gobiernos locales como organizadores colectivos del desarrollo humano de las ciudades



El grupo de trabajo estuvo presidido por D. Alfonso Iracheta, Coordinador de la Red Mexicana de Ciudades para la Sustentabilidad. Lo compusieron las siguientes experiencias: D. Antonio González, Director de Cooperación Económica de la Junta de Andalucía. D^a. Clara Inés Restrepo, Directora de la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de Medellín. Dr. Alfredo Carrasquillo, Consultor en Desarrollo Organizacional. D. José A. Marcano, Presidente del Instituto de Estrategias Municipales de Puerto Rico. D. William Miranda Marín, Lcdo. Alcalde de Caguas. (Las ponencias se pueden recuperar en la página web de AERYC www.aeryc.org).

Los principales puntos que centraron el debate en el grupo de trabajo sobre gobiernos locales se apuntan a continuación de modo sintético:

- Los casos de Medellín, Caguas y Andalucía muestran con claridad que sí es posible la gobernanza democrática desde los territorios. Gobernar con la gente, generando corresponsabilidad y compromiso. Entender la complejidad y trabajar integralmente. Luchar por el largo plazo sin limitarse por el período administrativo. Reposicionamiento de los funcionarios de gobierno, pasando a ser facilitadores y servidores, con coherencia entre discurso y acción, gestión transparente y plural. Educación, ordenamiento territorio (urbanismo social), generación de empleo y de ingreso
- ¿Por qué no se aplican más ampliamente estos modelos? La respuesta puede ser que existe persistencia de clientelismo, desconfianza hacia el modelo político y lógica de centralismo, en lugar de la participación (ego político).
- ¿Cómo hacer que perdure el modelo y se reduzca el riesgo de regresar a lo tradicional?
- Se requiere que los logros se noten, para que la ciudadanía continúe educando a los políticos.

- Planificar estratégicamente cada barrio resultó central, porque cada barrio establece prioridades que se recogen en el plan general, lo cual creó una gran sensibilidad ciudadana.

¹⁵⁹ 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. Alfonso Iracheta, Coordinador de la Red Mexicana de Ciudades para la Sustentabilidad. En el grupo 2, D. José Estrada, Director de la Fundación CIEDES de Málaga. En el grupo 3, D. José Luis Álvarez, Director del Servicio Público de Empleo de Asturias. Y en el grupo 4, D. Joao Vítor García, Presidente del Instituto Ciudadanía y Buen Gobierno de Minas Gerais (Brasil). 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 V Encuentro Anual de AERYC

- Hacer política desde la ciudadanía y no sólo desde los partidos políticos.
- Reeducación y capacitación de los políticos y funcionarios como condición para nuevos desarrollos basados en gobernanza democrática

6.2. GRUPO DE TRABAJO 2: La gobernanza de las regiones y áreas metropolitanas

El grupo de trabajo estuvo presidido por D. José Estrada, Director de la Fundación CIEDES (Málaga), y formado por los siguientes especialistas: D^a. Gina Cleves, Directora de Integración Regional, Nacional e Internacional de la Secretaría de Planeación Distrital de Bogotá. D. Eladio Garzón, Director de Investigación y Programas del Centro de Estudios Andaluces. D. Tomás López Miranda, Presidente del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco. Ing. Bartolomé Gamundi Cesteros, Presidente de la Cámara de Comercio de Puerto Rico. D^a. Socorro Rivera Rosa, Profesora de la UPR – Río Piedras. D. Ángel Torres Irizarry, CPA, Presidente de Barcardi. (Las ponencias se pueden recuperar en la página web de AERYC www.aeryc.org).



- En la experiencia de **Málaga**, es esencial considerar que existe una demanda “conurbada”, lo cual implica ver a la Metrópoli como un desarrollo de Geometría Variante.

Esta visión conlleva: Trabajo Técnico, Participación Política y finalmente decisión de los Alcaldes.

El diálogo de todos esos actores requiere Alcaldes con gran capacidad de diálogo y gestión relacional.



- El reto principal de **Bogotá**: Lograr asociación entre pares. Gobiernos locales cooperan para desconcentrar el desarrollo, conformando y promoviendo redes sociales en los ámbitos: metropolitano, nacional e internacional.

Un factor clave es reconocer los niveles de interdependencia entre los integrantes de esas redes, fortaleciéndolos con mecanismos institucionales (públicos-públicos; públicos-privados).

Se requiere mantener constancia en los procesos, además soporte técnico y voluntad política son características fundamentales para el desarrollo regionalizado.



- Para **Jalisco** es imperativo impulsar la conciencia de la corresponsabilidad ciudadana en el desarrollo de Estado.

Es urgente romper con la inercia de delegar el poder de los ciudadanos sólo en las autoridades.

La ciudadanía tiene la responsabilidad de integrarse y participar en la creación de la perspectiva social con visión de mediano y largo plazo y con un enfoque práctico de las políticas públicas.



- La experiencia del **Centro de Estudios Andaluces** nos describe a las ciudades como grandes escenarios de “debate”, hoy son ciudades virtuales con ciudadanos que cuentan con múltiples relaciones en red. El “paradigma” es la RED.

La virtualidad está opacando las interrelaciones entre los ciudadanos. Las Regiones son las llamadas a promover la cooperación de los diversos tipos de actores.

- Para el Presidente de la **Cámara de Comercio de Puerto Rico**, un buen ciudadano es un buen trabajador y empresario por lo cual hay que

promover la cohesión social desde lo público y privado.

Se requiere madurez en vez de paternalismo.



Se debe considerar que el ciudadano ya no “obedece”, se mueve más por: pasión, interés, creatividad, inteligencia.

Para transformar la sociedad deben promoverse las regiones y las redes con características como: confianza mutua, organización y educación, sustentabilidad y desarrollo de la familia.

- La Dra. Rivera, de la **Universidad Río Piedras de Puerto Rico** considera que se debe focalizar el desarrollo económico y comunitario, diseñando estrategias integrales con participación e interacción de múltiples actores.

Se debe procurar la regionalización como mejor modelo para la cohesión.

Los requisitos son: voluntad política, formación de colectivos que crean en la cohesión, promover procesos de capacitación, realizar planificación estratégica participativa y proyectos con impacto en el ámbito social.

Deben participar: los entes territoriales, el sector privado, el académico, las organizaciones comunitarias y religiosas.

- Por último, para el Presidente de Bacardí, D. Angel Torres, los Gobiernos deben verse como empresa, donde se busque la rentabilidad económica y social, al que se le exige desarrollar Planeación Estratégica y llevarla con seguimiento estricto e indicadores públicos de resultados.

6.3. GRUPO DE TRABAJO 3: Claves para el liderazgo político

El grupo de trabajo estuvo presidido por D. José Luis Álvarez, Director del Servicio Público de Empleo de Asturias (España). Le acompañaron en el debate: D^a. Mauren Clarke Clarke, Vice-Alcaldesa en ejercicio de San José de Costa Rica y responsable para Centroamérica del Centro Mujeres y Ciudad. D.

Xavier Godàs, Jefe del Gabinete de la Tenencia de Alcaldía de Acción Social y Ciudadanía del Ayuntamiento de Barcelona. Y como expertos de Puerto Rico, Dra. Marcia Rivera, Socióloga experta en política y gobierno. Dr. Cecilio Ortiz García, Catedrático Auxiliar UPR Mayagüez y Dr. José Jaime Rivera, Presidente de la Universidad Sagrado Corazón. (Las ponencias se pueden recuperar en la página web de AERYC www.aeryc.org).



- Se destacó la importancia del marco jurídico para ordenar los conflictos de intereses existentes y asegurar la oportunidad de participar a las personas como individuos o como parte de grupos.

- Se reclamó el campo de la política como elemento transformador y la importancia del líder político para mantener el marco democrático que a su vez es elemento clave para abordar los retos futuros.

- Se reconoció la complejidad del rol del liderazgo político dada la multiplicidad de actores, de intereses y la rapidez de las transformaciones.

- Se coincidió en las competencias básicas para el líder democrático:

1. Escucha activa y empatía
2. Construir respuestas con visión de futuro y con los implicados
3. Desarrollar las capacidades de los actores implicados
4. Generar confianza en un entorno difícil.

También se destacaron **rasgos** como: la austeridad, la honestidad y la capacidad de inclusión social: étnica y de género

- El grupo llamó la atención sobre el **riesgo** de buscar o definir el perfil de un líder salvador / mesiánico.



- El grupo destacó que **TODOS somos agentes del cambio**, individualmente y como miembros de instituciones o colectivos. Por tanto con capacidades, responsabilidad y cierto poder.
- De ahí la importancia del los líderes políticos de **desarrollar el potencial** de las personas y grupos de su sociedad, y facilitar **las relaciones** entre ellos colaborando en proyectos concretos.
- Se pidió una atención especial para la formación de los jóvenes y, en muchas ocasiones, a la profesionalización de la administración.
- El grupo resaltó cómo se pueden aprovechar las **“nuevas ventanas”** de oportunidad que van surgiendo para el debate, la participación y el cambio político, tales como la igualdad de género y la protección medioambiental.

6.4. GRUPO DE TRABAJO 4: Los Planes Estratégicos de 2ª. Generación

El grupo de trabajo estuvo presidido por D. Joao Vítor García. Presidente del Instituto Ciudadanía y Buen Gobierno (Brasil). Como expertos de AERYC internacionales, D. Oriol Estela, Director del Área de Promoción Económica y Ocupación de la Diputación de Barcelona. D. Claudio Sainz, Presidente Fundación Ciudadanía y Desarrollo Estratégico de México y el Ing. Humberto Sauri Duch, Director Técnico Plan Estratégico de Mérida (México) y representante de CIDEU. Acompañados por especialistas de Puerto Rico: D. Leslie Rodríguez, Director Ejecutivo del Jardín Botánico de Caguas. D. Rafael Torrech San Inocencio, Profesor UPR y Sagrado Corazón. Dª. Mari Villariny Marrero, Planificadora. (Las ponencias se pueden recuperar en la página web de AERYC www.aeryc.org).



- Los nuevos planes estratégicos para la gobernanza democrática son para incentivar la capacidad de organización de la sociedad en red, buscando los consensos de carácter mayoritario, mediante la democracia como un medio para un proceso de desarrollo, buscando con ello la libertad de los actores en la construcción del interés general desde los propios y legítimos intereses individuales.

- Un Plan Estratégico de segunda generación es un instrumento para construir consensos que conduzcan a la gobernanza democrática.

- El objetivo NO es el desarrollo económico sino el desarrollo humano integral.

- Es un proceso para dinamizar una sociedad, para mejorar su capacidad de organización y participación. Busca que se organice la sociedad para la acción y la participación.

- Desde el enfoque estratégico, trabajar con la población civil es reconocer y aunar la capacidad política ciudadana, es dar dirección a esa capacidad en la generación de proyectos comunes que son el medio para lograr la Gobernanza, trabajar en estos proyectos, es el medio para capacitar la sociedad, para ampliar sus capacidades y para educar a los políticos en el nuevo rol que deben desempeñar como líderes de la ciudad región, de la sociedad en red, en la promoción de planes estratégicos para la gobernanza democrática.

- A partir del hecho de que la ciudad real es la gente y que la ciudad tiene un papel histórico a desempeñar como un sitio donde los pobladores tienen garantía de residencia y de trabajo, un plan estratégico de segunda generación implica actuaciones en democracia y requiere políticos que sean capaces de arriesgar, capaces de motivar en los ciudadanos a la apropiación social de la política, para que sociedad y estado trabajen unidos.

Capítulo VIII.
Autores capítulos:
referencias biográficas



JOSE LUIS ÁLVAREZ

Director Gerente del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias.

Licenciado en Psicología por la Universidad de Oviedo (1982) y Diplomado en Psicología Industrial por la Universidad Complutense de Madrid (1984) Ha trabajado como consultor de recursos humanos y formación en el grupo Quatenaire, y ha sido Director de Desarrollo y Calidad en Fondo Formación.

Ha intervenido en el campo de los recursos humanos desde la perspectiva de los colectivos, de los territorios y de las empresas. Ha diseñado y dirigido programas de orientación profesional e inserción laboral para jóvenes y mujeres desde 1988. Ha participado en proyectos de planificación de los recursos humanos, ligados a planes de desarrollo territorial, en Madrid, Valencia, País Vasco y Asturias. Ha dirigido procesos de selección y formación para empresas como Thyssen, DuPont, Cepsa, Repsol... y ha coordinado actuaciones para la planificación de los recursos humanos los sectores de la madera y mueble, las industrias químicas, el metal, la alimentación.

Entre 1999 y 2006 ha ocupado el cargo de DGPE en la Consejería de Trabajo y Promoción de Empleo, hoy Consejería de Industria y Empleo. Ha participado activamente en la negociación del Pacto Institucional por el Empleo, coordinado los Pactos Territoriales por el Empleo en las Comarcas Mineras, puesto en marcha los Programas Locales de Empleo y asumido las políticas activas de empleo y la intermediación laboral del INEM en enero del año 2001.

Presidente de la Fundación para el Fomento de la Economía Social. Miembro del Consejo de Administración de la Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales, S.A. Miembro del Consejo Rector del Instituto Asturiano de la Mujer. Representante del Principado de Asturias en el Foro de la Industria.

JOAQUIM BRUGUÉ

Licenciado en ciencias económicas y doctor en ciencia política y de la administración, ambos por la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Barcelona y profesor invitado en las Universidades de Cambridge (1992) y Oxford (2000). Miembro del IGOP (Instituto de Gobierno y Políticas Públicas).

Ha investigado y publicado en los ámbitos del gobierno local, las políticas públicas, la gestión y la modernización administrativa, y la participación ciudadana.

Actualmente, Director General de Participación Ciudadana en la Generalitat de Catalunya.

ALFREDO CARRASQUILLO

Es psicoanalista, consultor en desarrollo organizacional y coach de liderazgo ejecutivo con práctica privada en Puerto Rico. Asesor del Gobierno Municipal Autónomo de Caguas desde 1997, es catedrático asociado de estudios de posgrado en la Universidad del Sagrado Corazón, donde dicta cursos en los programas graduados de Administración de empresas y administración de organizaciones sin fines de lucro. Educado en Puerto Rico, Estados Unidos, España, México y Canadá, es columnista regular del periódico El Nuevo Día, principal diario de Puerto Rico y Venezuela. Ha servido a organizaciones públicas, privadas y sin fines de lucro en países tales como Puerto Rico, Estados Unidos, Argentina, Jamaica, República Dominicana, México, Colombia, Sudáfrica, Paraguay y Australia. Es presidente del Comité de Ciudadanía Empresarial de la Cámara de Comercio del Puerto Rico y miembro de la junta de directores de la alianza para el desarrollo de Puerto Rico.

MAUREEN CLARKE CLARKE

Abogada y Notaria Costarricense con Maestría en Administración Pública, actualmente es la Alcaldesa en ejercicio de la Municipalidad de San José, Capital de Costa Rica, desde donde impulsó la formulación de la Política Municipal para la Equidad de Género.

Actora central en el proceso de fortalecimiento y reestructuración de la Delegación de la Mujer Agredida.

Ha desempeñado, entre otros los siguientes cargos:

Ministra de Justicia y Gracia. Gobierno de Costa Rica, Ministra de Gobernación y Policía. Gobierno de Costa Rica. Asesora Parlamentaria.

Asesora Legal de la Secretaria Nacional de Planificación Sectorial Agropecuaria. Presidenta del Consejo de Gobernadores de Costa Rica. Presidenta de la Junta Administrativa de CORTEL (Correos y Telégrafos). Presidenta de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional. Presidencia de la Junta Administrativa del Registro Nacional.

ORIOLESTELA

Es Economista. Trabajó como consultor para la empresa D'Aleph, Iniciativas y Organización durante 10 años en el ámbito del desarrollo económico local y la planificación estratégica. Se especializó en la puesta en marcha de procesos de planificación y concertación en materia de promoción económica de empleo en diferentes regiones españolas. También participó en proyectos de apoyo al sector comercial minorista urbano y en el desarrollo de actividad económica y empleo en el sector cultural.

Actualmente es asesor técnico en planificación estratégica del Área de Desarrollo Económico de la Diputación de Barcelona, donde coordina la red de procesos estratégicos locales de la provincia de Barcelona, espacio de intercambio y trabajo conjunto de los más de 60 planes estratégicos y similares que actualmente se encuentran vigentes en dicho territorio.

JOSÉ ESTRADA

Licenciado en Ingeniería de Telecomunicaciones por la Universidad de Madrid en el año 1970.

Actualment es Director Gerente del II Plan Estratégico de Málaga, Director Gerente de la Empresa Municipal de Iniciativas y Actividades Empresariales de Málaga, S.A. (PROMALAGA) y Director Gerente de la Fundación CIEDES.

Anteriormente ha sido Presidente Ejecutivo de Hughes Electronics, S.A., Director Industrial de Fujitsu España, S.A. y Presidente de IDEA en el Parque Tecnológico de Andalucía.

JOAO VICTOR GARCÍA

João Carlos Vítor García nació en 1948, en la ciudad de Juiz De Fora, Minas Gerais. Licenciado en Derecho por la Universidad Federal de Juiz de Fora (UFJF) hizo un Máster en George Washington University, en los Estados Unidos, dónde también trabajó en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es Doctor en Ciencias-Historia Social por la Universidad de São Paulo y tiene el curso de especialización en el desarrollo local por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Ha sido investigador y Superintendente de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico-CNPq. Tiene trabajos publicados en las áreas de política científica e historia de la ciencia.

Ha coordinado y elaborado el Primer Plan Plurianual del Gobierno del Estado de São Paulo, dónde también ha sido asesor del Secretario de Hacienda y miembro de la Unidad de Gestión Estratégica, directamente vinculada con el Gobernador Mário Covas.

Desde enero de 1997 hasta junio del 2004 ha sido secretario de Desarrollo Económico y, después, Director de Planificación y Gestión Estratégica del Ayuntamiento de Juiz de Fora. Coordinó la elaboración y la implantación del Plan Estratégico de Juiz de Fora, la Reforma Administrativa del Ayuntamiento y otros importantes proyectos, con el banco del Pueblo, Agenda 21, Plan Estratégico Sectorial de Turismo y el Programa de Revitalización Urbana y Recuperación Ambiental del Eixo del Rio Paraibuna, operación de crédito en fase de contrato con el BID.

Ha sido Supervisor del Consorcio Intermunicipal de la Zona de Mata y Campos del Estado de Minas Geraiz y ha coordinado y elaborado el Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible de la región, que contó con el apoyo técnico y financiero del BID y del SEBRAE.

Miembro del Partido Popular Socialista – PPS, es miembro de las direcciones estatal y nacional del partido. Ha sido candidato a alcalde de Juiz de Fora por el PPS en el 2004.

Actualmente es Director del Instituto de Desarrollo Integrado de Minas Gerais (INDI).

ELADIO GARZÓN

Licenciado en Derecho por la Universidad de Sevilla. Master en Dirección y Gestión de Recursos Humanos. Experto Universitario en Administración Pública.

Ha sido Director de recursos humanos de empresa municipal del Ayuntamiento de Sevilla. Jefe de Gabinete del Consejero de Gobernación de la Junta de Andalucía Ponente en diferentes campos de la gestión empresarial para consultoras y actualmente es Director de Investigación y Programas de la Fundación Centro de Estudios Andaluces perteneciente a la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía.

XAVIER GODÀS

Es Doctor en Sociología por la Universidad de Barcelona (2003) y especialista en sociología de los movimientos sociales. Ha sido profesor de Sociología en la Universidad de Barcelona (1998-2003) y lo es en la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE-Universidad Ramon Llull). Es autor de los libros *Postmodernismo: la imagen radical de la desactivación política*, Barcelona: El Roure Editorial, 1998; *Democràcia participativa a les organitzacions*, Barcelona: Fundació Josep Carol, 2003. Actualmente es Jefe de Gabinete de la Concejalía de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona.

ANTONIO GONZÁLEZ

Licenciado en Ciencias Matemáticas por la Universidad de Sevilla, con Especialidad en Estadística. Doctor en Dirección y Administración de Empresas por la Universidad de Sevilla. Título de Experto en Dirección de Servicios Públicos Locales por la Universidad de Sevilla.

Funcionario de carrera de la Junta de Andalucía y Profesor Asociado de la Universidad de Sevilla, en el área de conocimiento de Economía Aplicada.

Responsable técnico del órgano estadístico de la Junta de Andalucía durante 2 años y responsable del área de estadísticas económicas durante 10 años.

Durante los últimos dos años dedicado a la gestión de la administración local, tanto en dirección de servicios públicos como gestión económica, en la dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía

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 nueve libros. Ha publicado del orden de 40 trabajos como capítulos de libro y artículos en revistas, ha actuado como ponente en aproximadamente 280 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).

TOMÁS LÓPEZ MIRANDA

Tiene grados en administración de empresas y desarrollo humano.

Es Presidente del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco, México.

Vicepresidente de Guadalajara 2020, asociación civil que tiene como objetivo facilitar la participación ciudadana en el desarrollo de la metrópoli y coadyuvar en el desarrollo del proyecto de ciudad.

Presidente de Guadalajara en Red, asociación que tiene por misión la dotación de red inalámbrica en la metrópoli de Guadalajara.

Coordinador del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco de 2002 a 2005.

Participo en la implementación del proyecto Via Recreativa, paseo dominical en la zona metropolitana de Guadalajara que cuenta con más de 32 kilómetros de extensión y 150 mil usuarios domingo a domingo.

Coordinador de la Comisión Consultiva del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco.

JOSÉ A. MARCANO

Es ingeniero por la Universidad de Puerto Rico. Actualmente es director general de José A. Marciano & Assoc. Consulting Engineers. Private Practice y Presidente del Instituto de Estrategias Municipales de Puerto Rico.

WILLIAM MIRANDA MARÍN

El licenciado William Miranda Marín es Alcalde del Municipio Autónomo de Caguas desde 1996.

Se graduó en 1957 de la Escuela Superior, José Gautier Benítez de Caguas. Ingresó al Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico, institución que en 1961 le otorgó el grado de bachiller en Administración Comercial, con concentración en contabilidad. En el año 1969 completó sus estudios de doctor en derecho (juris doctor) en la misma institución y un año después, aprobó todos los exámenes de admisión a la práctica de abogado.

Ha ocupado importantes cargos, tanto en el gobierno, como en la empresa privada. En el Servicio Público ejerció como Vicepresidente Ejecutivo del Banco Gubernamental de Fomento; Director Ejecutivo de la Autoridad de Fuentes Fluviales; Ayudante General del Estado Libre Asociado y Comandante de la Guardia Nacional de Puerto Rico, con el rango de General de División. Simultáneo a estos cargos ejerció como Director Ejecutivo de la Oficina para el Mejoramiento de las Escuelas Públicas del Estado Libre Asociado.

En el ámbito de la empresa privada, ocupó los principales puestos ejecutivos de las compañías San Juan Cement y Empresas Díaz, entre éstos: Tesorero, Vicepresidente Ejecutivo y Co-presidente de la Junta de Directores. Además, ejerció como empresario privado en el desarrollo de proyectos de vivienda y de oficinas.

Ha sido, entre otros, tesorero de la Junta de Directores de Triple S, Inc. y Presidente de la Junta de Directores de su subsidiaria dedicada a seguros de propiedad y contingencia; Presidente de la Junta de Directores del Coro de Niños de San Juan, Presidente de la Junta de Directores del Instituto de Servicios a la Comunidad (INSEC), entidad que lucha por erradicar las causas de la pobreza y Presidente de la Junta de Directores de la Fundación que lleva el nombre de su esposa y de él para proveer apoyo económico a niños y jóvenes criollos en desventaja socioeconómica.

Actualmente, es Copresidente de la Junta de Directores del Centro para la Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM), organización que también presidió durante el cuatrienio de 2000 a 2004. En el año 2001, Presidió el Comité de Alcaldes nombrado por la Gobernadora, honorable Sila María Calderón para proponer mejoras en la estructura y funcionamiento del CRIM. También presidió la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico.

Preside la Junta de Alcaldes del Consorcio Caguas-Guayama, la Junta de Directores de INTECO (Iniciativa Tecnológica Centro-Oriental), una corporación cuyo propósito es el desarrollo económico de toda la región centro-oriental, basado en la innovación y la Junta de la Corporación de Bellas Artes de Caguas (COBAC), organismo que opera dicho centro y establece las estrategias para potenciar el desarrollo de las artes en la región centro-oriental.

CLARA EUGENIA AGUILERA GARCÍA

Clara Eugenia Aguilera García nació en Granada en 1964 y hasta ahora desempeñaba el cargo de secretaria general de Relaciones con el Parlamento, dependiente de la Consejería de la Presidencia. Su carrera profesional ha estado ligada a la gestión y dirección de empresas, especialmente en el campo de las cooperativas. Entre 1990 y 2000 fue gerente provincial de la Federación Andaluza de Empresas Cooperativas Agrarias de Andalucía (FAECA-Granada).

En 1996 inició su trayectoria política como concejala del Ayuntamiento de Granada, provincia por la que es diputada en el Parlamento andaluz desde el año 2000. Durante la VI Legislatura, Clara Aguilera desempeñó en la Cámara autonómica la función de portavoz de Agricultura, Ganadería y Pesca del Grupo Parlamentario Socialista.

Militante del Partido Socialista desde 1983, Clara Aguilera ha formado parte del Comité Director del PSOE de Andalucía y ha sido secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural en su Comisión Ejecutiva, donde entre 2000 y 2004 ocupó la Secretaría de Economía, Empleo e Innovación Tecnológica.

JUAN R. OSUNA

Director General de Administración Local de la Junta de Andalucía

Juan Osuna Baena, nacido en La Rambla (Córdoba) en 1955, es licenciado en Derecho y ha desarrollado la mayor parte de su carrera profesional en la Diputación Provincial de Sevilla. En los últimos años ha sido gerente de la Agencia Municipal de Recaudación del Ayuntamiento de Sevilla (2003) y Director del Área de Bienestar Social y Solidaridad de esta corporación local (1999).

Osuna ha dirigido en la Diputación Provincial de Sevilla las áreas de Régimen Interior, Organización y Recursos Humanos, Promoción Económica y Asuntos Sociales. Asimismo, entre los años 1997 y 2000, ocupó la secretaria general del Patronato Provincial de Turismo de Sevilla.

Su trayectoria profesional ha estado vinculada también a la gestión hospitalaria, materia en la que es diplomado, ostentando los cargos de administrador del Hospital de Pozo Santo (1980) y del Real Hospital Provincial (1982).

JOSEP M. PASCUAL ESTEVE

Es Economista y Sociólogo. Experto en gestión estratégica de territorios y de políticas públicas. Socio y Director de Estrategias de Calidad Urbana. Es también Presidente de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno y asesor de la asociación internacional AERYC.

Entre 1992 y 1995 desempeñó el cargo de Director de Área del Departamento de Planificación Estratégica de Tecnologías Urbanas Barcelona (TUBSA).

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.

Hasta inicios del año 2004, y desde 1995, fue Asesor Técnico del CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano), para los países de Colombia, México y Venezuela. Además de asesorar a las ciudades integrantes de CIDEU, dirigía e impartía los seminarios técnicos y de formación que este organismo organizaba para sus ciudades miembro (encuentros de ciudades, conferencias, seminarios, etc.).

En el ámbito de la Planificación Estratégica de ciudades, ha dirigido, entre otros, los Planes Estratégicos de Valencia –Plan del que continua siendo Director Técnico-, Sevilla, Gijón, Comarca de Avilés, Igualada y la Conca d'Òdena, Encamp y Pas de la Casa (Andorra), Gerona, Mollet y Viladecans. Ha asesorado técnicamente la elaboración de los Planes Estratégicos de Málaga, Valladolid, Mataró, Gerona y Comarca del Berguedà. Asimismo, fue Director Técnico del Mapa de Planes Estratégicos de la provincia de Barcelona.

Así mismo, en el ámbito supralocal, ha dirigido el Diagnóstico Institucional de la Diputación Provincial de Granada (2004). Ha sido Director del Estudio sobre las Mancomunidades en la Provincia de

Valencia (1999). Siendo consultor de la Oficina Técnica de Cooperación de la Diputación de Barcelona, fue responsable de la elaboración y redacción del Manual de Gestión de Proyectos Técnicos de Cooperación Local de la Diputación de Barcelona (1998).

En el ámbito de la Planificación Estratégica Sectorial, destaca su actividad como Director de Proyecto de elaboración, impulsión y seguimiento del Plan Integral de Desarrollo de los Servicios Sociales en la ciudad de Barcelona y del Plan de Acción para la Cooperación y el Desarrollo de los Servicios Sociales de la ciudad de Valencia. Destacar también su función de asesor de la Propuesta de la Ley de Servicios Sociales para Castilla-La Mancha (Junta de Castilla-La Mancha), así como su asistencia técnica en la elaboración del Plan de Desarrollo y Consolidación de los Servicios Sociales en Castilla y León (Junta de Castilla y León).

Destaca la Dirección Técnica del Plan Estratégico del Empleo del Principado de Asturias (actualmente en ejecución). En este ámbito, remarcar también su dirección de la Evaluación del Pacto Institucional por el Empleo del Principado de Asturias realizado durante el año 2003.

En el ámbito de la planificación de políticas educativas, sobresale la elaboración del Plan Valenciano de Formación Profesional. Asimismo, cabe subrayar su labor como coordinador de la asistencia técnica al Proyecto Educativo de la ciudad de Barcelona y del Proyecto Educativo de Ciudad de Sant Cugat del Vallés.

Otra experiencia de planificación sectorial que cabe mencionar es el diseño y elaboración del Plan Estratégico del Deporte de la ciudad de Barcelona.

Para la Feria de Valencia, ha dirigido el Proyecto de Cooperación y Compromiso con la Economía Valenciana, Plan Estratégico de la Feria de Valencia.

En América Latina, actualmente, presta asesoramiento técnico a los procesos de Planificación Estratégica de Puebla de los Ángeles y Monterrey, en México, y Juiz de Fora y Belo Horizonte, en Brasil.

Entre otras, algunas de las ciudades latinoamericanas a las que también ha asesorado en sus Planes Estratégicos son Bogotá y Medellín, en Colombia, y Caracas en Venezuela.

Así mismo, y en la actualidad dirige, en colaboración con la FIIAPP (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas) los trabajos de análisis y prospectiva para la identificación de proyectos sobre Gobernanza Democrática y Cohesión Social en la ciudad de Bogotá (Colombia).

SAÚL PINEDA

Vicepresidente de Gestión Cívica y Social de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2000 - 2002).

Secretario Ejecutivo del Plan Estratégico de Medellín y el Area Metropolitana (1995 - 1998).

Vicepresidente de Planeación y Desarrollo de la Cámara de Comercio de Bogotá (1988 - 1994).

Amplia experiencia docente en la Universidad de Medellín y la Universidad El Rosario de Bogotá.

Visiting Scholar de la Universidad de California en Berkeley en asuntos de desarrollo regional y urbano (1998 - 1999).

Especialista en Economía Aplicada de la Universidad de Antioquia (1986).

Economista de la Universidad de Medellín (1984).

Fue Asesor Principal del Secretario General de la Comunidad Andina.

CLARA INÉS RESTREPO

Secretaria de Desarrollo Social de la Alcaldía de Medellín (Colombia).

Es Economista por la Universidad Nacional. Magister en Planeación Urbano Regional.

Se desempeñaba como Directora General de la Corporación Región.

Fue presidente de la Veeduría al plan de desarrollo del Consejo Municipal de Planeación de Medellín.

Representante de las ONG's del sector social en dicho Consejo desde 1995. Además ha sido docente en UPB, EAFIT, Universidad de Medellín y Unaula.

SOCORRO RIVERA ROSA

Cursó un bachillerato en contabilidad en la Universidad de Puerto Rico y una maestría en planificación y desarrollo económico comunitario de Southern New Hampshire University. Posee una extensa experiencia en administración, incluyendo banca, cooperativas y organizaciones sin fines de lucro. Tiene una gran diversidad de destrezas en planificación, desarrollo e implantación de proyectos y programas comunitarios innovadores, desarrollo de productos bancarios no tradicionales, desarrollo e implantación de planes de negocio, identificación de fondos y desarrollo de propuestas, estructuración de financiamiento, administración y supervisión de personal, negociación y desarrollo de alianzas de colaboración. Ha sido profesora de financiamiento de proyectos de desarrollo económico comunitario en la Universidad de Tufts en Boston, profesora de empresariado social y autogestión en la Universidad de Sagrado Corazón y Profesora-Investigadora en el Instituto de Cooperativismo de la Universidad de Puerto Rico.

Ha sido co-fundadora de organizaciones comunitarias y alianzas de colaboración entre entidades de los sectores comunitario, privado y gubernamental, tanto en Puerto Rico como en Estados Unidos. De igual manera ha participado en más de 20 juntas de directores de organizaciones sin fines de lucro y juntas asesoras del sector gubernamental y privado. Fue comisionada de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de Filadelfia y presidió su Comité de Vivienda.

En la actualidad es Profesora de la Universidad de Puerto Rico-Río Piedras

MARCIA RIVERA

Cursó la carrera de economía en el Programa de Estudios de Honor de la Universidad de Puerto Rico y en Inglaterra, estudios de Maestría en Estudios Latinoamericanos, postgrado en Planificación Regional y Urbana, y Doctorado en Desarrollo en la Universidad de Londres. A lo largo de su carrera ha realizado una gran cantidad de investigaciones sobre la realidad económica y social América Latina y el Caribe, recogidas en numerosos libros, informes, más de un centenar de artículos de revistas profesionales y periódicos, así como en importantes producciones audiovisuales. Autora de múltiples libros.

Ha desempeñado entre otros, los siguientes cargos: Directora del Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP); Secretaria Ejecutiva del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Consejera Especial para América Latina y el Caribe del Director General de la UNESCO, Federico Mayor Zaragoza, y Directora de la Comisión de Educación, Ciencia y Cultura del Senado de Puerto Rico. Fue integrante de la Junta de Directores del Instituto de Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) en representación de América Latina, Presidenta del Consejo Asesor del Fideicomiso para la Conservación de los Recursos Naturales de Puerto Rico y Vice Presidenta del Consejo Internacional de Ciencias Sociales, con sede en París, entre otros cargos.

Además, asesora y consultora de organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional.

En la actualidad se desempeña como directora del Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo (ILAEDES) y como consultora independiente.

JOSÉ JAIME RIVERA

Es Presidente de la Universidad del Sagrado Corazón en San Juan.

Posee un B.A. en Economía de la Universidad de Puerto Rico (1967), una Maestría en Administración de Educación Superior de New York University (1972) y un Doctorado en Filosofía en Estudios Organizacionales y Administrativos de New York University (1981).

También ha servido como consultor en las áreas de desarrollo académico, avalúo institucional, planificación estratégica y acreditación de universidades en Puerto Rico, Estados Unidos, Suiza, México, Argentina y la República Dominicana.

Es miembro activo en diversas organizaciones profesionales y de la comunidad en las áreas de economía y educación superior en Puerto Rico y los Estados Unidos.

Ha participado en el diseño de programas académicos innovadores. También es autor de publicaciones educativas y colaborador de publicaciones especializadas. Ha recibido numerosos premios y reconocimientos

LESLIE R. RODRÍGUEZ

Es natural de Río Piedras, San Juan, Puerto Rico. Obtuvo un grado de bachiller en Administración de Empresas con concentración en Gerencia de Recursos Humanos del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico. En 1988 completó un grado de Maestría en Administración Pública, con concentración en Administración de Programas y Política Fiscal del mismo centro docente. Actualmente completa estudios doctorales sobre Historia de Puerto Rico y el Caribe en el Centro de Estudios Avanzados de Puerto Rico y el Caribe.

Ha trabajado por 22 años en el sector público en organismos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Entre estos, la Universidad de Puerto Rico, la Junta de Planificación, la Oficina de Gerencia y Presupuesto y el Consejo General de Educación. Desde 1997, forma parte del equipo gerencial del Hon. William Miranda Marín, Alcalde del Municipio Autónomo de Caguas. Como Director de Recursos Humanos fue responsable de implantar un plan de reforma gubernamental que diera lugar a implantar la visión estratégica de la Ciudad. Posteriormente, es designado por el Alcalde como su Ayudante Ejecutivo principal a cargo del Plan Estratégico de la Ciudad de Caguas. En el año 2004, obtuvo el premio Manuel A. Pérez, como servidor público del año del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Esta distinción se le otorgó por sus aportaciones en la gerencia pública, la conceptualización del modelo de desarrollo sustentable, el concepto del Jardín Botánico y Cultural y la lucha ambiental en defensa de la integridad del patrimonio natural y cultural del sistema de cuevas del Río Cagüitas, amenazados por grandes desarrollos urbanos. En el año 2007 es designado como primer Director Ejecutivo de la Corporación de Conservación Etnoecológica Criolla, Inc. entidad que administra el Jardín Botánico y Cultural.

CLAUDIO SAINZ

Arquitecto por la Universidad Autónoma de Guadalajara (México).

Secretario de Desarrollo Estratégico Urbano del Estado de Jalisco.

Ha sido vocal Ejecutivo de la Comisión de Planeación Urbana del Ayuntamiento de Guadalajara.

Director General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco.

Fue asesor del Gobernador del Estado de Jalisco y Coordinador de Asesores del Gobierno de Jalisco.

Secretario del Capítulo Guadalajara de la Academia Nacional de Arquitectura.

Docente e investigador. Ha participado como ponente en diferentes seminarios internacionales sobre Planeación Estratégica Urbana.

HUMBERTO SAURI DUCH

Ingeniero Civil por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Maestro en Ingeniería Ambiental por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y con estudios de especialización en monitoreo de la calidad del aire, diseño de infraestructura urbana, evaluación de impacto ambiental, diseño urbano ambiental y planeación estratégica. Trabajó en el sector privado en proyectos de desarrollo urbano, desarrollo regional, estudios ambientales de alta complejidad, diseño de sistemas de monitoreo de la calidad del aire, evaluación del impacto ambiental de proyectos de alto riesgo, equipamiento en zonas marginadas y gerenciamiento ambiental. Ha sido maestro en el ITESM, la UNAM, la Universidad Autónoma de Yucatán y la Universidad Marista, a nivel licenciatura y postgrado, en materias de Diseño de Infraestructura Sanitaria, Evaluación de Impacto Ambiental, Contaminación Atmosférica, Desarrollo Local y Planeación Estratégica. Desde hace 12 años ha dirigido los procesos de planeación estratégica de la Ciudad de Mérida, primero en el seno de Ayuntamiento, y desde hace 6 años como Secretario Técnico de la Fundación Plan Estratégico de Mérida, A. C. Conferencista invitado en diferentes foros, nacionales e internacionales, especialmente en los temas de desarrollo sostenible, planeación estratégica y contaminación ambiental.

Actualmente es Presidente electo de la Sociedad Yucateca de Ingeniería Sanitaria y Ambiental, A. C. y forma parte del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y del Comité Organizador del Congreso de Centros Históricos que se efectuará el próximo mes de febrero.

ÁNGEL TORRES

Graduado de la UPR, RUM Magna Cum Laude con un bachillerato en Administración de Empresas, comenzó su carrera profesional en el 1975 con la firma de contabilidad pública internacional Arthur Andersen & Co. Logró su certificación como CPA en el 1978.

Desde el 1980 se unió a Bacardi Corporation, inicialmente con la misión de desarrollar el departamento de auditoría interna y luego como director de presupuestos. En el 1985 pasó a formar parte de la división de distribución para Puerto Rico y el Caribe, entonces Food and Spirits Distributing Corp. De su rol inicial como contralor pasó a asumir las responsabilidades de las áreas de operaciones y eventualmente de ventas y mercadeo.

En el 1995 fue nombrado gerente general de Bacardi-Martini Caribbean y en enero del 1997 pasó a ser presidente de Bacardi Corporation, responsable de las operaciones combinadas de Bacardi en Puerto Rico, que incluyen la manufactura y mercadeo de los productos de la empresa.

Durante sus 26 años en Bacardi, el señor Torres ha estado expuesto y ha tenido responsabilidad directa por todas las facetas de la misma.

Ese ámbito multifuncional ha ayudado al Sr. Torres a, no sólo conocer todos los aspectos importantes del negocio de Bacardi en P.R. si no a ser partícipe y a liderar varios procesos importantes de cambios a través de los años.

Como parte del compromiso de Bacardi con la responsabilidad social empresarial, el Sr. Torres

mantiene también una ocupada agenda, además de sus responsabilidades en la compañía. Actualmente es presidente de la Junta de Síndicos de la Universidad del Sagrado Corazón y la Alianza de la Industria de Bebidas Alcohólicas (ABIA por sus siglas en inglés), además es miembro de la Junta de Directores de la Fundación Luis A. Ferré, dueña y responsable por las operaciones del Museo de Arte de Ponce. También ha jugado un papel activo en entidades de bienestar social siendo pasado miembro de la Junta de Directores y presidente del Comité de Desarrollo de los Centros Sor Isolina Ferré y ha cooperado activamente con la Fundación Comunitaria de Puerto Rico, con el proyecto para el desarrollo de la Península de Cantera, el Centro AME en la comunidad de Guaynabo y Cataño, CREAARTE, entre otros.

En el tema de protección del ambiente, el señor Torres también ha representado a su empresa en importantes iniciativas, siendo pasado presidente de Industria y Comercio pro Reciclaje (ICPRO), y dirigiendo la campaña de desarrollo para el Parque Doña Inés Mendoza, un proyecto de la Fundación Luis Muñoz Marín.

Además, es miembro de varias organizaciones profesionales, incluyendo ser miembro de la Junta y del Comité Ejecutivo de MIDA.

RAFAEL TORRECH SAN INOCENCIO

Consultor profesional en la gestión y administración de recursos externos, planificación estratégica, evaluación, y desarrollo económico comunitario. Ha laborado con firmas de consultoría, universidades públicas y privadas, fundaciones locales y agencias de la comunidad. Actualmente ofrece asesoría al gobierno, al sector no gubernamental, a empresas y a fundaciones locales. En el Municipio Autónomo de Caguas, ha brindado sus servicios a la Secretaria de Desarrollo Económico Sustentable, a la Oficina de Autogestión Comunitaria, al Departamento de Salud, y a la Oficina de Recursos Externos, en donde actualmente colabora en el diseño, desarrollo, gestión y financiamiento de proyectos e iniciativas municipales prioritarias

Torrech obtuvo un bachillerato en Educación en la Universidad George Washington en Washington D.C. y una maestría en Estudios Puertorriqueños del Centro de Estudios Avanzados de Puerto Rico y el Caribe en San Juan, donde actualmente está completando su doctorado. También realizó estudios doctorales en Historia en el Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico.

Por nueve años se desempeñó como Director de la Oficina de Planificación y Desarrollo del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico, donde también presidió el Comité de Propiedad Intelectual y participó en el diseño de su primer plan estratégico. Ofrece cursos especializados de postgrado en la Escuela Graduada de Administración Pública de dicho recinto universitario y en el programa graduado de Administración de Organizaciones Sin Fines de Lucro de la Universidad del Sagrado Corazón. También fue profesor invitado en las Escuelas Graduadas de Trabajo Social y de Bibliotecología y Ciencias de la Información del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico, y colaboró en un curso especial de verano del New School of Social Research.

Torrech ha publicado artículos y colaboraciones en diversos medios puertorriqueños, en antologías para uso estudiantil y en revistas académicas de Puerto Rico, México, Cuba y Brasil. En 1988, publicó junto al Dr. Arturo Santana el Atlas de la Historia de Puerto Rico de uso escolar. En 1986 redactó el guión de Raíces Eternas, documental histórico del cineasta Noel Quiñones premiado tanto en el ámbito local como en el internacional. Su ensayo Prensa, publicidad y opinión pública en Puerto Rico durante la Guerra Hispanoamericana mereció el premio de ensayo Histórico del Año de la Fundación Cultural Hispanoamericana en 1985. En 1998, su libro Los Barrios de Puerto Rico fue seleccionado competitivamente para publicación por la Fundación Puertorriqueña de las Humanidades para iniciar la Colección Arturo Morales Carrión. El próximo año la obra fue galardonada con una mención honorífica en la categoría de ensayo investigativo por el prestigioso Pen Club de Puerto Rico. Una serie de artículos de prensa sobre el mismo tema fueron reconocidos con la mención honorífica en periodismo en los premios nacionales del Instituto de Literatura Puertorriqueña del año 2000.

MARY VILLARINY MARRERO

Consultora en planificación. Su actividad profesional ha estado dirigida a promover el desarrollo integral de comunidades proveyendo peritaje en la creación de programas, procesos de planificación estratégica, financiación e implantación de proyectos y actividades empresariales. Como asesora del Presidente de la Cámara de Representantes, dirigió el proceso que condujo a la aprobación de las leyes que crean la figura legal de la corporación especial propiedad de trabajadores. Actualmente trabaja en el diseño e implantación del Proyecto INDICE, Incubadoras de Desarrollo Integral para las Comunidades Especiales. Varias veces presidenta de la Sociedad Puertorriqueña de Planificación, le fue otorgado por este cuerpo profesional el Premio Pedro Tirado Lameiro al Planificador Profesional más Destacado, recibiendo igual reconocimiento de la Cámara de Representantes de Puerto Rico y de la Junta de Planificación.

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.

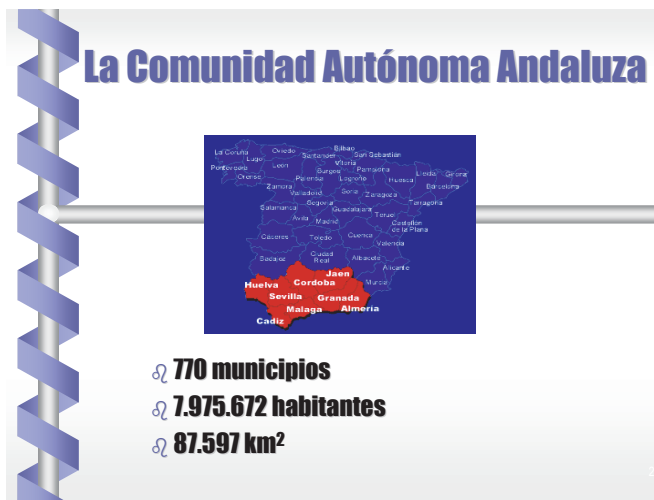
Apéndice¹⁶⁰

¹⁶⁰ Se recogen en este capítulo, por su interés, los resúmenes de algunas intervenciones en la V Conferencia Anual de AERYC, Caguas, Puerto Rico, 2007.

La cooperación económica local en Andalucía y España

D. Antonio González

Director de Cooperación Económica de la Junta de Andalucía



Municipios por tramo de población

ESPAÑA

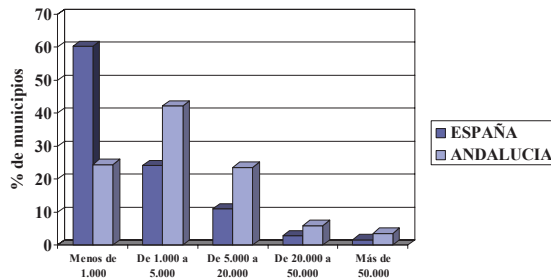
- menos de 1.000
 - 60,3%
- de 1.000 a 5.000
 - 24,2%
- de 5.000 a 20.000
 - 11,0%
- de 20.000 a 50.000
 - 2,8%
- mas de 50.000
 - 1,7%

ANDALUCIA

- menos de 1.000
 - 24,5%
- de 1.000 a 5.000
 - 42,2%
- de 5.000 a 20.000
 - 23,6%
- de 20.000 a 50.000
 - 6,0%
- mas de 50.000
 - 3,6%

3

Municipios por tramo de población



4

Sumario:

- **Las relaciones de las Entidades Locales con el Estado y con las Comunidades Autónomas.**
 - **El Estatuto de Autonomía**
 - **La Financiación.**
 - **El Plan de Cooperación Municipal de La Junta de Andalucía**
 - **La Concertación Local: Consejería de Gobernación-FAMP (Entidades Locales)**

5

Las relaciones de las Entidades Locales con el Estado y con las Comunidades Autónomas

- ∞ **Concurrencia entre Estado y Comunidades Autónomas:**
 - En aspectos estructurales y organizativos
 - En aspectos competenciales
- ∞ **Equilibrio Inestable entre Estado y Comunidad Autónoma**
- ∞ **Administración local rediseñada en función del modelo territorial de cada Comunidad Autónoma**

6

LAS COMPETENCIAS Y SERVICIOS Y LAS FORMAS DE GESTION (Borrador LBGAEI)

- ∞ **Estructura de la ley:**
 - Disposiciones generales: Autonomía Local
 - La Población del municipio
 - Régimen de las competencias locales. Potestades públicas.
 - Subsidiariedad y Proporcionalidad
 - Potestades normativa y sancionadora
 - El sistema de Gobierno Local. Organización, estatuto de electos y régimen de actos y acciones
 - Actividades, bienes, obras y servicios.
 - Haciendas locales.
 - Suficiencia financiera
 - Autonomía financiera

7

LEGISLACION ESTATAL Y AUTONÓMICA EN LA DETERMINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS

- 📄 **Garantizar unos contenidos competenciales mínimos**
- 📄 **Legislación autonómica:**
 - Competencias exclusivas
 - Diversas estructuras territoriales
 - Regulación legal de las competencias locales

8

Estatuto de Autonomía

Ω **Art. 59.- Organización territorial.**

- **Competencia exclusiva, que incluye:**
- **Determinar la creación, modificación y supresión de las entidades que configuran la organización territorial.**
- **Creación, supresión y alteración de términos de entes locales y comarcas, denominación y símbolos.**

Ω **Art. 60.- Régimen local.**

- **Competencias exclusivas en materia de régimen local**
- **Competencias compartidas**
- **Competencias sobre haciendas locales y tutela financiera**

9

Estatuto de Autonomía **LO 2/2007 de 19 de marzo**

Ω **TÍTULO III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL**

Ω **Municipios, provincias y demás entidades territoriales.(89)**

Ω **Principios de organización territorial: subsidiaridad, coordinación (90)**

Ω **El municipio es la entidad territorial básica.(91)**

Ω **Competencias propias de los municipios:(92)**

- **Garantía a los municipios de núcleo competencial propio ejercido con plena autonomía**
- **Competencias propias en los términos que determinen las leyes***

10

Estatuto de Autonomía

Ω ***Los Ayuntamientos tienen competencias sobre las siguientes materias:**

- Ω **a) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.**
- Ω **b) Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial.**
- Ω **c) Gestión de los servicios sociales comunitarios.**
- Ω **d) Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros.**
- Ω **e) Conservación de vías públicas urbanas y rurales.**
- Ω **f) Ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas.**
- Ω **g) Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz**

11

Estatuto de Autonomía

Los Ayuntamientos tienen competencias sobre las siguientes materias:

- h) Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública.
- i) La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública.
- j) Defensa de usuarios y consumidores.
- k) Promoción del turismo.
- l) Promoción de la cultura, así como planificación y gestión de actividades culturales.
- m) Promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público.
- n) Cementerios y servicios funerarios.
- ñ) Las restantes materias que con este carácter sean establecidas por las leyes.

12

Estatuto de Autonomía

TÍTULO III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

- Delegación y transferencia de competencias en los Ayuntamientos siempre con la necesaria suficiencia financiera.(93)
- Agrupación de municipios.(94)
- Órgano de relación de la Junta de Andalucía y los ayuntamientos.(95)
- Gobierno y la administración autónoma de la provincia corresponden a la Diputación.(96)
- Comarcas.(97)
- Ley de Régimen Local.(98)

13

Estatuto de Autonomía

Haciendas locales

- Autonomía y competencias financieras.(191)
 - Suficiencia de recursos
 - Regulación de sus propias finanzas
 - Gestionar, inspeccionar y recaudar tributos
- Colaboración de la Comunidad Autónoma.(192)
 - Participación en tributos a través del Fondo de Nivelación.
 - Programas adicionales de colaboración financiera.
 - Tutela financiera
 - Posible delegación en la Comunidad en la gestión.
 - PIE a través de la Comunidad
 - Modificaciones legales que afecten a los ingresos deben ser compensadas.
- Atribución de competencias=Asignación de recursos. El Catastro.(193)

14

Desarrollo legislativo necesario

- Ω **Organización territorial. Art 89**
- Ω **Municipio: organización y funcionamiento. Art 91**
- Ω **Competencias propias. Art 92**
- Ω **Transferencia y delegación. Art 93**
- Ω **Áreas metropolitanas, mancomunidades.... Art 94**
- Ω **Órgano mixto de representación. Art 95**
- Ω **Comarcas. Art 97**
- Ω **Ley de régimen local. Art 98**
- Ω **Participación en los tributos de la CCAA. Art 192** ¹⁵

Reparto del gasto público en países europeos

| En % | Estados | Gobierno central | Gob. regional | Gob. local |
|------|-----------------------------------|------------------|---------------|------------|
| | Unitarios clásicos | | | |
| | Dinamarca | 43,6 | - | 56,4 |
| | Finlandia | 60,9 | - | 39,1 |
| | Suecia | 61,9 | - | 33,6 |
| | Reino Unido | 74,3 | - | 25,7 |
| | Unitarios descentralizados | | | |
| | Francia | 81,7 | - | 18,3 |
| | Holanda | 73,9 | - | 26,1 |
| | Unitarios regionalizados | | | |
| | Italia | 73,0 | - | 27,0 |
| | España | 62,7 | 24,3 | 12,9 |
| | Federales | | | |
| | Austria | 67,7 | 16,0 | 16,3 |
| | Alemania | 65,2 | 20,2 | 14,6 |
| | Suiza | 51,4 | 27,6 | 20,9 |

16

Las competencias actuales

- Ω **En todos los Municipios:**
 - Alumbrado, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de aguas, alcantarillados, accesos, pavimentación y control de alimentos y bebidas.
- Ω **Mayores de 5.000**
 - Parque, biblioteca, mercado y tratamiento de residuos
- Ω **Mayores de 20.000**
 - Protección civil, servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas
- Ω **Mayores de 50.000**
 - Transporte colectivo urbano y protección del medio ambiente

17

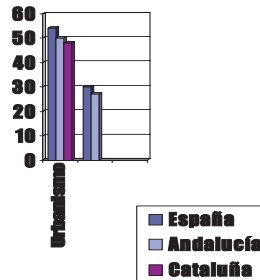
¿Gastos impropios?

- Ω **Competencia de la Comunidad Autónoma, realizan las entidades locales sin estar delegados.**
- Ω **Los mismos pero delegados**
- Ω **Gastos que no son obligatorios por el tamaño, pero que realizan los entes locales**
- Ω **Gastos ¿consecuencia de una inapropiada gestión?**

18

Los ingresos de los ayuntamientos (Ministerio de Hacienda, datos 2003)

- Ω **54% dependen del mercado inmobiliario . 30% incluyendo transferencias del Estado**
- Ω **Andalucía 50% y 27%**
- Ω **Cataluña 42%**



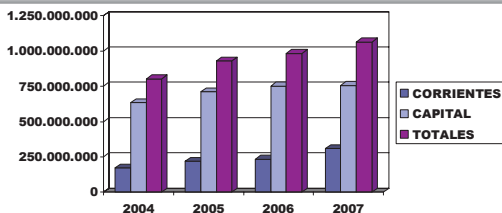
19

El Plan de Cooperación Municipal de La Junta de Andalucía

- | | |
|--|---|
| Ω PRESIDENCIA | Ω AGRICULTURA Y PESCA |
| Ω GOBERNACION | Ω SALUD |
| Ω ECONOMIA Y HACIENDA | Ω EDUCACION |
| Ω JUSTICIA Y ADMINISTRACION PÚBLICA | Ω MEDIO AMBIENTE |
| Ω INNOVACIÓN, CIENCIA Y EMPRESA | Ω IGUALDAD Y BIENESTAR SOCIAL |
| Ω OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES | Ω CULTURA |
| Ω EMPLEO | Ω MEDIO AMBIENTE |
| Ω TURISMO, COMERCIO Y DEPORTE | Ω INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER |
| | Ω INSTITUTO ANDALUZ DE LA JUVENTUD |

20

El Plan de Cooperación Municipal de La Junta de Andalucía



| TRANSFERENCIAS | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | TOTAL |
|----------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------|
| CORRIENTES | 170.534.534 | 218.029.642 | 232.055.232 | 308.230.568 | 928.849.976 |
| CAPITAL | 633.223.281 | 710.657.958 | 751.204.987 | 755.046.863 | 3.778.983.065 |
| TOTALES | 803.757.815 | 928.687.600 | 983.260.219 | 1.063.277.431 | 4.707.833.041 |

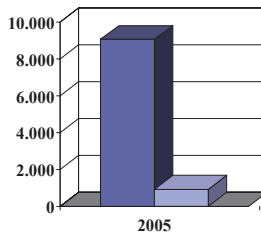
21

La Financiación Local

Presupuesto de Ingresos de las EELL andaluzas 2005: **9.064.396.000 €**

Ingresos provenientes del Plan de Cooperación 2005: **928.687.600 €**

10,24%



■ Ingresos ■ Plan de Cooperación

22

La Cooperación con las Entidades Locales de la D.G. De Admon. Local

1- ECONÓMICA Y FINANCIERA

- Fondo de Nivelación
- Saneamiento financiero
- Inversiones en Infraestructuras
- Innovación Tecnológica.
- Asistencia Técnica.
- Gastos Corrientes.
- AEPSA
- Plan Provincial de Obras y Servicios

23

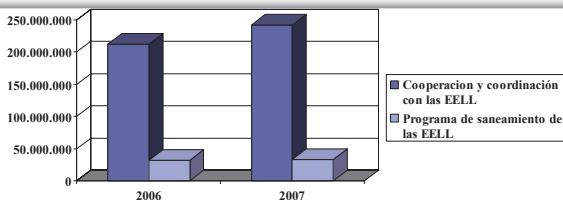
El Plan de Cooperación Municipal de La Junta de Andalucía

POLÍTICA DE COORD. Y COOPER. FINANCIERA CON LAS CC.LL. DESGLOSE POR CAPÍTULOS

| (euros) | | | | | |
|--|--------------------|-------------|--------------------|-------------|-------------|
| CAPÍTULOS | 2006 | % | 2007 | % | % Var. |
| I Gastos de Personal | 5.706.509 | 2,3 | 5.853.054 | 2,1 | 2,6 |
| II Gastos Corrientes en Bienes y Servicios | 697.318 | 0,3 | 423.339 | 0,2 | -39,3 |
| III Gastos Financieros | - | - | - | - | - |
| IV Transferencias Corrientes | 97.837.011 | 39,9 | 127.980.417 | 46,5 | 30,8 |
| Operaciones Corrientes | 104.240.838 | 42,5 | 134.256.810 | 48,8 | 28,8 |
| VI Inversiones Reales | 179.946 | 0,1 | 80.000 | 0,0 | -55,5 |
| VII Transferencias de Capital | 140.674.131 | 57,4 | 140.774.131 | 51,2 | 0,1 |
| Operaciones de Capital | 140.854.077 | 57,5 | 140.854.131 | 51,2 | 0,0 |
| OPERACIONES NO FINANCIERAS | 245.094.915 | 100 | 275.110.941 | 100 | 12,2 |
| VIII Activos Financieros | - | - | - | - | - |
| IX Pasivos Financieros | - | - | - | - | - |
| OPERACIONES FINANCIERAS | - | - | - | - | - |
| TOTAL | 245.094.915 | 100 | 275.110.941 | 100 | 12,2 |

24

El Plan de Cooperación Municipal: La Dirección General de Admón Local



POLÍTICA DE COORD. Y COOPER. FINANCIERA CON LAS CC.LL. DESGLOSE POR PROGRAMAS

| (euros) | | | | | |
|--|--------------------|------------|--------------------|------------|-------------|
| PROGRAMAS | 2006 | % | 2007 | % | Var. |
| 81A Cooperación Económica y Coord. con las CC.LL | 212.652.164 | 86,8 | 242.626.157 | 88,2 | 14,1 |
| 81B Cooperación Económ. y Rel. Fras. con las CC.LL | 32.442.751 | 13,2 | 32.484.784 | 11,8 | 0,1 |
| TOTAL | 245.094.915 | 100 | 275.110.941 | 100 | 12,2 |

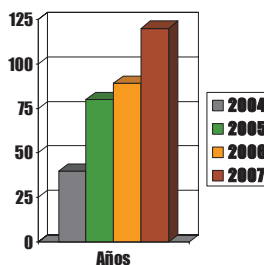
Fondo de Nivelación

2004: 40 millones

2005: 80 millones

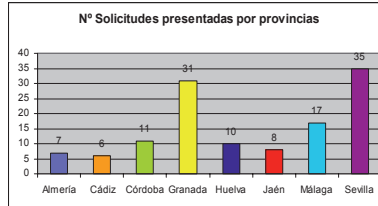
2006: 89 millones

2007: 120 millones



Inversiones en infraestructuras

- La convocatoria para la concesión en el ejercicio 2006 de subvenciones dirigidas a las Entidades Locales destinadas a la financiación de obras de primer establecimiento, reforma, reparación, conservación y demolición se reguló mediante la Orden de 29 de diciembre de 2005, publicada en el B.O.J.A. núm. 11 de 18 de enero de 2006.



27

Inversiones en infraestructuras

- Los fondos previstos ascienden a un total de 9.554.418,85 euros. Una vez efectuadas las valoraciones de las solicitudes según las bases reguladoras y criterios establecidos recogidos en la Orden del 29 de Diciembre del 2005, se han propuesto los siguientes proyectos.

| Provincia | Nº Proyectos | Importe subvencionado | Importe subvencionado (%) |
|--------------|--------------|-----------------------|---------------------------|
| Almería | 3 | 477.393,68 | 5,00% |
| Cádiz | 3 | 1.375.489,87 | 14,40% |
| Córdoba | 5 | 1.222.383,52 | 12,79% |
| Granada | 6 | 1.246.806,45 | 13,05% |
| Huelva | 4 | 1.091.955,48 | 11,43% |
| Jaén | 1 | 135.250,64 | 1,42% |
| Málaga | 5 | 1.594.786,87 | 16,69% |
| Sevilla | 10 | 2.410.352,34 | 25,23% |
| TOTAL | 37 | 9.554.418,85 | 100,00% |

28

Inversiones en infraestructuras

- ☞ Sedes de Ayuntamientos
- ☞ Comisarias Policía Local
- ☞ Alumbrado público
- ☞ Parques y Jardines
- ☞ Edificios multiusos
- ☞ Cementerios



29

Innovación Tecnológica

Este programa ha pasado a ser competencia de la Consejería de Innovación, que ha dispuesto de un presupuesto de 10 millones de euros

Solicitudes 2006

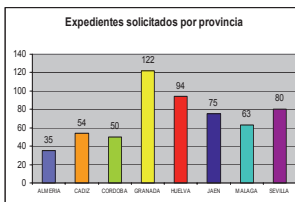
| | |
|--------------------------------|-----------------|
| Numero SOLICITUDES | 345 |
| Numero proyectos INNOVACIÓN | 411 |
| Numero proyectos MODERNIZACIÓN | 178 |
| Numero proyectos I+D+i | 12 |
| Numero TOTAL proyectos | 601 |
| Incentivos solicitados | 38.245.161,22 € |
| Presupuestos proyectos | 49.036.215,34 € |

30

Asistencia Técnica

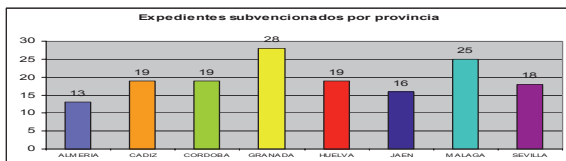
El "Programa de Asistencias Técnicas para Entidades Locales 2006" continua con el trabajo que se inició en el ejercicio 2003, con el objetivo de subvencionar iniciativas de asistencias técnicas orientadas a la modernización y mejora de la gestión de los servicios públicos.

Las ayudas objeto de la presente Orden se han dirigido a todas las entidades locales de Andalucía, recibándose 573 solicitudes.



31

Asistencia Técnica

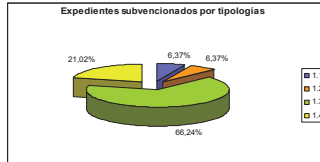


| PROVINCIA | Nº EXPTES SOLICITADOS | Nº EXPTES CONCEDIDOS | % |
|-----------|-----------------------|----------------------|--------|
| ALMERIA | 35 | 13 | 37,14% |
| CADIZ | 54 | 19 | 35,19% |
| CORDOBA | 50 | 19 | 38,00% |
| GRANADA | 122 | 28 | 22,95% |
| HUELVA | 94 | 19 | 20,21% |
| JAEN | 75 | 16 | 21,33% |
| MALAGA | 63 | 25 | 39,68% |
| SEVILLA | 80 | 18 | 22,50% |
| TOTAL | 573 | 157 | 27,40% |

32

Asistencia Técnica

| TIPOLOGÍAS | NÚMERO SUBVENCIONADOS | % |
|--|-----------------------|----------------|
| 1.1 - Plan de Saneamiento | 10 | 6,37% |
| 1.2 - Actualización de la Contabilidad | 10 | 6,37% |
| 1.3 - Actualización del Inventario de Bienes | 104 | 66,24% |
| 1.4 - Actualización del Catastro | 33 | 21,02% |
| TOTAL | 157 | 100,00% |



33

La Cooperación con las Entidades Locales

2.-APOYO A LA GOBERNABILIDAD, IMPULSO Y ASESORAMIENTO.


- **Seminarios y Cursos**
- **Publicaciones**
- **Estudios y Análisis**
- **Nuevas Tecnologías**
- **Otros**

34

ESTUDIOS Y PUBLICACIONES


1. ESTUDIO DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL EN ANDALUCÍA.
2. LIBRO BLANCO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE ANDALUCÍA.
3. INSTRUMENTOS PARA LA MEJORA DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS SUBVENCIONES.
4. MANUAL DE MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL.
5. ESTUDIO Y MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE SERVICIOS MUNICIPALES
6. GUÍA DE LA POLÍTICA PÚBLICA LOCAL.
7. GUÍA JURÍDICA MUNICIPAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.
8. MANUAL DE ELABORACIÓN DE CARTAS DE SERVICIO PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.
9. LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN COMO ELEMENTO DE CAMBIO ORGANIZATIVO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.
10. PROPUESTA DE UNA NUEVA GESTIÓN MUNICIPAL.

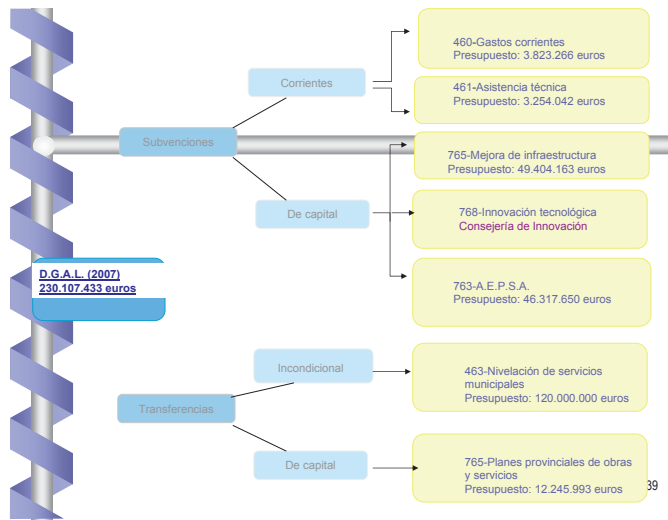
35

| | | |
|---|--|-----------|
|  | <p>11. DESARROLLO LOCAL: NUEVAS PERSPECTIVAS.</p> <p>12. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN TERRITORIAL PARA LA TOMA DE DECISIONES EN EL MEDIO LOCAL.</p> <p>13. CUADRO DE MANDO INTEGRAL PARA MUNICIPIOS ANDALUCES DE MENOS DE 50.000 HABITANTES .</p> <p>14. INFORME 2003 DE LA SITUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL SECTOR LOCAL DE ANDALUCÍA.</p> <p>15. UNA APROXIMACIÓN AL PROCEDIMIENTO DE OTORGAMIENTO DE LICENCIA MUNICIPAL DE OBRAS Y APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS EN ANDALUCÍA .</p> <p>16. MÁRKETING DE SERVICIOS PARA ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON LOS CIUDADANOS.</p> <p>17. REVISTA GOBIERNO LOCAL.</p> <p>18. LAS DIPUTACIONES EN EL CONTEXTO DE UNA MEJOR ADMINISTRACIÓN LOCAL.</p> | <p>36</p> |
|---|--|-----------|

| | | |
|--|--|-----------|
|  | <p>19. DESARROLLO LOCAL: NUEVAS PERSPECTIVAS.</p> <p>20. LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LAS CIUDADES: Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global.</p> <p>21. ESTRATEGIA REGIONAL Y GOBERNANZA TERRITORIAL: LA GESTIÓN DE REDES DE CIUDADES.</p> <p>22. MAPA DE INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS</p> <p>23. MANUAL DE PROCEDIMIENTOS MUNICIPALES</p> | <p>37</p> |
|--|--|-----------|



| | | |
|---|---|--|
|  | <h2 style="margin: 0;">La Cooperación con las Entidades Locales</h2> | |
| | <p>Ω 3.- EQUILIBRIO TERRITORIAL</p> <p>Ω 4.- INICIATIVA LEGISLATIVA Y REGLAMENTARIA</p> <p>Ω 5.- TUTELA JURIDICA</p> | |



Articulación ciudadana en pro del desarrollo del estado

Tomás López Miranda



V CONFERENCIA ANUAL DE AERYC GOBERNANZA URBANA Y DESARROLLO REGIONAL

ARTICULACIÓN CIUDADANA EN PRO DEL DESARROLLO DEL ESTADO

TOMÁS LÓPEZ MIRANDA

| SITUACIÓN ACTUAL | | |
|--|---|---|
| DIAGNOSTICO / PROPUESTAS | INSTRUMENTO | RETOS |
| FOROS DE CONSULTA CIUDADANA EJERCICIOS CON MESAS DE TRABAJO (ESPECIALISTAS) | CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE JALISCO GUADALAJARA 2020 OTROS ORGANISMO DE LA SOCIEDAD CIVIL | INCREMENTAR LA PRODUCTIVIDAD |
| INFRAESTRUCTURA PARA EL ESTADO SISTEMA FINANCIERO PYME CONSEJO CONSULTIVO TURISTICO CENTROS DE NEGOCIOS REGIONALES | | PROCURAR EQUIDAD SOCIAL |
| PROYECTO DE ALFABETIZACIÓN MOVILIDAD URBANA PROPUESTA DE LEY ALIMENTARIA CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE SALUD PLANES CREDITICIOS DE VIVIENDA RECUPERACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS | | FOMENTAR EL DESARROLLO HUMANO |
| DIAGNOSTICO ESTATAL DE DH CAMPAÑA VS. VIOLENCIA INTRAFAMILIAR FIDEICOMISO VS. ADICIONES PROCURADURÍA SOCIAL | | PROMOVER LA COORDINACIÓN SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA – GOBIERNO |

QUÉ ES EL CESJAL?



Es un órgano ciudadano creado por ley, dotado de autonomía técnica y de gestión, de naturaleza consultiva de las autoridades Estatales y Municipales, respecto de proyectos de leyes, decretos o programas de especial trascendencia para el desarrollo económico y social del Estado, que integra la participación de tres sectores:

- 1) Privado empresarial,
- 2) Social y
- 3) Académico y de asistencia,

en la formulación de **recomendaciones para la elaboración de políticas públicas.**

OBJETIVOS CESJAL



- Asignación óptima de los recursos económicos.
- Fomento al capital humano, físico y social.
- Fortalecimiento del crecimiento económico con empleos e ingresos remunerativos para una mejor calidad de vida.
- Promoción de la innovación y el progresivo tecnológico.
- Reducción de los costos de transacción.
- Generación de un crecimiento económico de calidad
- Combate a la pobreza
- Promoción de la igualdad de oportunidades.

REPRESENTATIVIDAD CIUDADANA



RETOS:

- **VOZ CIUDADANA PLURAL**
- **POSICIÓN DESDE LA PERSPECTIVA SOCIAL, NO DESDE LA INSTITUCIÓN A LA QUE SE REPRESENTA.**

CESJAL



- DESARROLLAR VISIÓN DE MEDIANO Y LARGO PLAZO.
- ASEGURAR EL SEGUIMIENTO Y CONTINUIDAD DE LOS PROCESOS MÁS ALLÁ DE LOS CAMBIOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
- INSTITUCIÓN DE ALTO NIVEL TÉCNICO Y APARTIDISTA
- GOBERNANZA

COMUNES DENOMINADORES DE TERRITORIOS CON MODELOS EXITOSOS



- PROPICIAR SENTIDO DE PERTENENCIA DE LA SOCIEDAD HACIA CON SU TERRITORIO.
- SENTIDO PRÁCTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

NECESIDAD EN PRO DEL DESARROLLO




- SOCIEDAD SUBSIDIARIA CON LOS GOBIERNOS PARA EL DESARROLLO DEL TERRITORIO.
- RESPONSABILIDAD DE ESTRUCTURAR Y TEJER REDES SOCIALES.
- SUSTENTAR TÉCNICAMENTE LAS PROPUESTAS A TRAVÉS DE ORGANISMOS ESPECIALIZADOS NACIONALES E INTERNACIONALES.



MOVILIDAD URBANA




ITDP Institute for Transportation & Development Policy



MOVILIDAD

METAS PARA LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

- TRANSPORTE PÚBLICO EFICIENTE, EXTENSIVO Y ACCESIBLE
- ESPACIO Y PROTECCIÓN PARA PEATONES Y CICLISTAS
- OFERTA MÚLTIPLE DE SISTEMAS DE TRANSPORTE
- CONECTIVIDAD URBANA
- DISMINUCIÓN DE LA CONGESTIÓN
- ACCESIBILIDAD PARA TODOS
- DISMINUCIÓN DE TIEMPOS DE VIAJE



MOVILIDAD

DEFINICION DE ALCANCES

- Apoyo a coordinación general
- Formulación de propuesta metodológica
- Formulación de propuesta programática
- Supervisión de Términos de Referencia
- Supervisión de Proyectos
- Supervisión de Planes
- Supervisión de Iniciativas legales
- Supervisión de propuestas organizativas
- Evaluación de proyecciones financieras
- Evaluación de escenarios y alternativas
- Vinculación con sectores sociales y económicos

INTERACCIONES MUNICIPALES



- ANTE LA FALTA DE LEGISLACIÓN QUE PERMITA EL TRABAJO COORDINADO DE LOS MUNICIPIOS METROPOLITANOS:
- PROGRAMAS **IMPULSADOS DESDE LA CIUDADANÍA** QUE DEJAN PRECEDENTE:

VIA RECREATIVA

METROPOLIZACIÓN



VIA RECREATIVA



- CALIDAD DE VIDA
- RECUPERACIÓN DE ESPACIO PÚBLICO;
"PARA TODOS"
- **SENTIDO PRÁCTICO PARA EL PLAN DE MOVILIDAD.**
- INTEGRACIÓN FAMILIAR
- 33 KILOMETROS LINEALES DE RUTA
- 145 MIL PASEANTES DOMINGO A DOMINGO

POR SU ATENCIÓN,

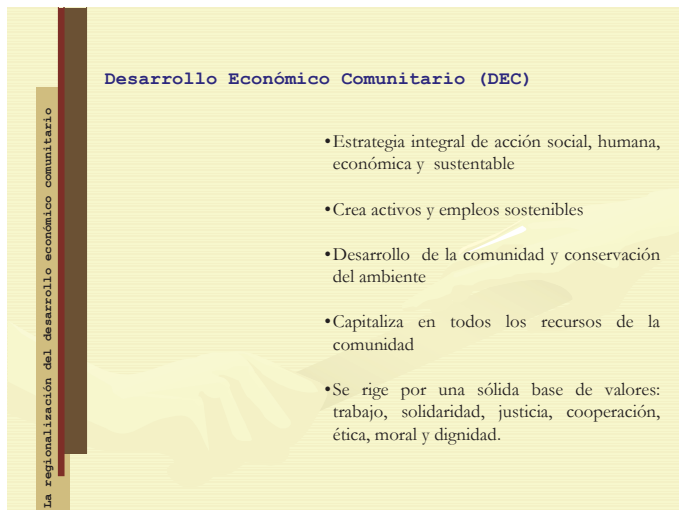
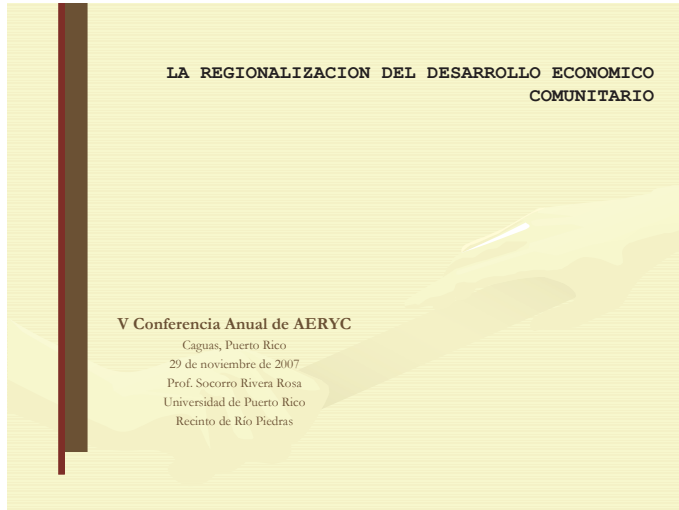
GRACIAS!!!



Presidente del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco, México

La Regionalización del desarrollo económico comunitario

Socorro Rivera Rosa



La regionalización del desarrollo económico comunitario

Regionalización

- Importante para promover la visión de DEC
- Puede apoyar en la estabilización de las comunidades de Caguas y de los pueblos adyacentes
- A mayor estabilización, mayor beneficio para la economía regional
- Permite un mayor balance a la accesibilidad, tenencia de recursos y creación de capital.
- Crea las bases estratégicas que permite la competitividad individual y colectiva

La regionalización del desarrollo económico comunitario

Importancia de la regionalización

- Permite maximizar la diversidad de ideas, recursos humanos, técnicos y económicos
- Desarrollar una visión conjunta de cambio sustentable y metas compartidas
- Aumentar la autogestión comunitaria, el desarrollo de líderes empresariales y una cultura empresarial
- Facilitar la creación de redes para difundir y asimilar información, conocimiento e innovación
- Articular las actividades productivas y de mercadeo urbanas y rurales

La regionalización del desarrollo económico comunitario

Recursos necesarios para fomentar el DEC

- Alcaldes con visión y proyección autogestionaria
- Política pública que reconozca la urgencia de generar riqueza comunitaria, empleos de calidad, conservación del ambiente, cohesión social y calidad de vida.
- Un colectivo diverso, con credibilidad, que pueda crear y gestionar, mas allá de líneas político partidistas.

La regionalización del desarrollo económico comunitario

Recursos necesarios para fomentar el DEC

- Mecanismos de adiestramiento y capacitación pertinentes
- Redes y contactos que sirvan de facilitadores
- Acceso a fuentes de crédito e inversión no tradicional
- Planificación estratégica participativa sobre DEC en las comunidades y su inserción en proyectos regionales de impacto

La regionalización del desarrollo económico comunitario

Activos del Municipio Autónomo de Caguas

Un alcalde que cree y promueve las premisas fundamentales de que:

- La PARTICIPACIÓN CIUDADANA deriva AUTOGESTIÓN COMUNITARIA y unifica voluntades para el progreso de todos.
- La PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA establece metas y prioridades compartidas.
- El EMPRESARIADO SOCIAL puede generar actividad económica, empleos y prosperidad en las comunidades.
- Un NUEVO MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO de abajo hacia arriba.

La regionalización del desarrollo económico comunitario

Activos del Municipio Autónomo de Caguas

- Visión, política pública, alianzas, experiencia e infraestructura de apoyo social y económico para convertirse en el eje regional del DEC
- Liderato con la capacidad de ser inclusivo, innovador, convincente, integrador y respetuoso de los recursos y aportaciones de las comunidades y los pueblos que componen la región.

La regionalización del desarrollo económico comunitario

Participación del Municipio Autónomo de Caguas

☉ La Secretaría de Desarrollo Social

- Autogestión Comunitaria
- Vivienda Municipal
- Desarrollo Cultural
- Educación Municipal

La regionalización del desarrollo económico comunitario

Participación del Municipio Autónomo de Caguas

☉ La Secretaría de Desarrollo Económico

- El Banco de Desarrollo de la Comunidad
- Centro de Asistencia Empresarial
- Oficina de Turismo

La regionalización del desarrollo económico comunitario

Participación del Municipio Autónomo de Caguas

- ☉ Alianza tecnológica - INTECO
- ☉ Oficina Municipal de Permisos
- ☉ Oficina de Asuntos Ambientales
- ☉ Red de escuelas vocacionales, escuelas especializadas, colegios técnicos y universidades
- ☉ Red de organizaciones comunitarias y entidades sin fines de lucro locales y nacionales

Participación de otros Municipios

- ❖ Crear una política pública municipal de DEC
- ❖ Recursos de coordinación gubernamental
- ❖ Coordinar y facilitar acuerdos de co-manejo de recursos naturales
- ❖ Acuerdos de colaboración con empresas comunitarias
- ❖ Facilidades físicas para incubadoras de negocio
- ❖ Terrenos para desarrollo comercial, agrícola y/o vivienda

Participación del Sector Privado

- ❖ Espacio físico o acceso a su personal, clientela y/o proveedores para establecer o promover empresas comunitarias
- ❖ Activos para transferir a empresas comunitarias, como edificios, terrenos, maquinaria y/o equipo.

Participación del Sector Académico

- ❖ Facilitar contactos con los estudiantes y las estructuras académicas
- ❖ Desarrollar propuestas para proyectos económicos con las organizaciones comunitarias
- ❖ Llevar a cabo proyectos de investigación para desarrollar nuevos productos

Participación del Sector Religioso

- ❖ Charlas en las iglesias y movilización de la feligresía a seminarios, talleres y otras actividades educativas.
- ❖ Promoción en sus medios de comunicación (radio, periódicos, revistas, estaciones y/o programas de televisión)
- ❖ Auspicio de mercados y ferias empresariales
- ❖ Gestación e inversión directa en proyectos con empresas comunitarias y feligreses

Participación de las Organizaciones Comunitarias

- ❖ Tomar liderato en la gestación de una estrategia multi-sectorial para promover el DEC regional
- ❖ Organización de grupos empresariales
- ❖ Educación a la comunidad, a otras organizaciones comunitarias, al sector gubernamental, privado, academia y religioso
- ❖ Creación de incubadoras de empresas comunitarias

Participación de las Organizaciones Comunitarias

- ❖ Creación de estrategias de DEC a nivel de las comunidades y los pueblos
- ❖ Educación para el desarrollo de política pública y legislación en DEC
- ❖ Su propia transformación a empresas autogestionarias con cultura empresarial de cambio social

Participación de todos los sectores

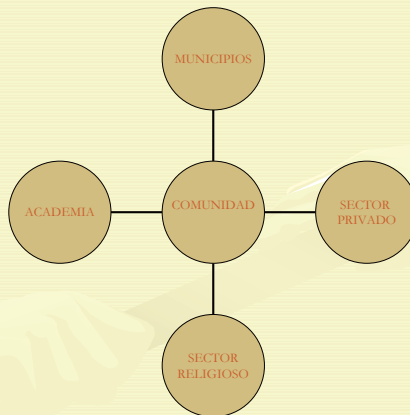
- ❖ Acuerdos de colaboración con el Municipio Autónomo de Caguas para tener acceso a la infraestructura existente
- ❖ Asesoramiento, adiestramiento, acompañamiento, monitoria y seguimiento
- ❖ Contratos a empresas comunitarias para productos, servicios y recursos humanos especializados
- ❖ Recursos en juntas asesoras, de directores y comités
- ❖ Inversión en fondos de préstamos y capital de riesgo
- ❖ Acceso a ferias, convenciones, seminarios, conferencias y exhibidores

Logros Projectados

Una alianza multi-sectorial, para promover el DEC regional, como alternativa para disminuir la desigualdad socio- económica con:

- Una estrategia integrada de DEC, que permita la participación activa de todos los sectores, donde el sector comunitario tenga acceso a los medios de producción y creación de capital para su beneficio y bajo su propio liderato
- Unas estructuras comunitarias de producción, servicio y mercadeo competitivas y sustentables
- La transformación a una mentalidad individual y colectiva autogestionaria, con una cultura empresarial de responsabilidad y cambio social, que logre una mejor calidad de vida en la región

Recursos + Coordinación + Accesibilidad + Creatividad+ Participación= DEC



Profesora de la Universidad de Puerto Rico-Río Piedras

La Gobernanza de las Regiones y las Áreas Metropolitanas: Mi negocio se llama Puerto Rico

D. Ángel Torres Irizarry
CPA, Presidente de Bacardí



La Gobernanza de las Regiones
y las Áreas Metropolitanas

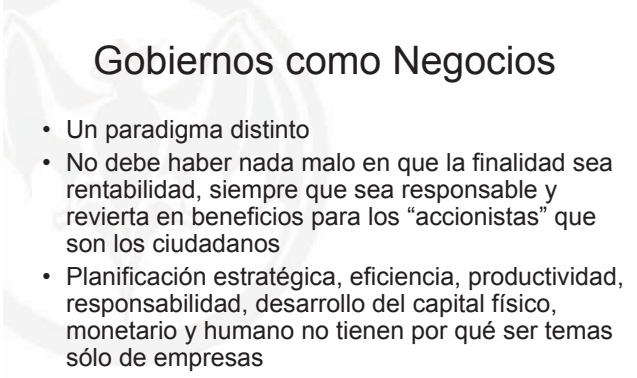
Mi negocio se llama *Puerto Rico*



Angel Torres, Presidente
BACARDI CORPORATION




1



Gobiernos como Negocios

- Un paradigma distinto
- No debe haber nada malo en que la finalidad sea rentabilidad, siempre que sea responsable y revierta en beneficios para los “accionistas” que son los ciudadanos
- Planificación estratégica, eficiencia, productividad, responsabilidad, desarrollo del capital físico, monetario y humano no tienen por qué ser temas sólo de empresas
- Aplica a gobiernos nacionales, regionales, municipales y a corporaciones públicas



2

Mi Negocio se Llama *Puerto Rico*

- Evaluación de oportunidad de negocios
 - Buen historial
 - Innovación
 - Períodos de crecimiento sostenido
 - Estabilidad política
 - Buen potencial
 - Referirse al análisis de fortalezas y oportunidades
 - Mercado actual deprimido
 - Recesión económica
 - Depresión de confianza
 - Buena opción de inversión



3

Evaluación de Oportunidad de Negocios en *Puerto Rico*

- Ha tenido muchas historias de éxito y ha gozado de desarrollo económico y social sobre países en Latinoamérica y el mundo
- Tiene los fundamentos y la infraestructura para que, con buena dirección, sea exitoso a largo plazo
- Atraviesa por un duro período de estancamiento económico y deterioro social
- Hay quienes no confían en su futuro y eso ha devaluado su valor, haciéndolo inversión atractiva



4

Mi Negocio se Llama *Puerto Rico*

- Desarrollo de estrategia de negocio
 - Análisis competitivo
 - “SWOT”
 - Definir visión
 - Qué añoramos ser
 - Definir factores de éxito
 - Qué necesitamos hacer excelentemente bien
 - Definir planes de acción
 - Viabilizar lo anterior
 - Establecer medición y responsabilidad
 - “Accountability”



5

Desarrollo de Estrategia de Negocio

• Fortalezas

- Localización geográfica
- Clima
- Gente buena, trabajadora
- Infraestructura
- Instituciones educativas
- Relación, instituciones y fondos federales USA
- Bilingüe / bicultural
- Estabilidad política
- Sectores económicos variados y experimentados
- Otras

• Debilidades

- Instituciones de gobierno pesadas
 - Ejecutivo
 - Legislativo
 - Municipal
 - Corporaciones Públicas
- Altos costos
 - Contribuciones / energía / labor / transportación / etc.
- Bajo aprovechamiento académico sector público
- Cultura del "mantengo"
- Criminalidad / drogas
- Otras



6

Desarrollo de Estrategia de Negocio

• Oportunidades

- Retener y desarrollar capital humano
- Desarrollo de liderazgo
- Desarrollo empresarial
- Fortalecer nuevos sectores de la economía
 - Turismo
 - Agricultura
 - Servicios médicos
 - ENG
- Mercados nuevos
 - Tratados regionales
 - Caribe
 - Centro y Sur América
- Otras

• Amenazas

- Falta de Liderazgo
 - Político
 - Empresarial
- Alto nivel de deuda
 - Pública
 - Personal
- Éxodo de talento
- Éxodo de capital
- Falta de confianza
- Mayor competencia al mercado de EEUU
- Otras



7

Visión

“Tener la mejor calidad de vida en todas las Américas.”



8

Factores de Éxito

- Gobierno como facilitador
- Sector privado fortalecido y responsable
- Economía en crecimiento
- Educación de clase mundial
- Seguridad en hogares y lugares
- Sistema de salud de primera
- Ofrecimiento artístico / cultural



9

Gobierno como Facilitador

- Análisis del rol de gobierno
 - Central vs. municipal
 - Legislativo / sobre legislación?
 - Corporaciones públicas vs. competencia?
- Definir razón de ser de instituciones públicas
- Análisis de procesos buscando eficiencia y servicio de excelencia
- Reducción significativa en el gasto público
 - Reducción de nómina / dirigir fondos a inversión
- Reducción significativa en la carga contributiva



10

Sector Privado Fortalecido y Responsable

- Desarrollo de empresarios y empresas
 - De la mano con el sector académico
- Incentivos de gobierno focalizados en diversidad económica, inversión y creación de empleos
 - Carga contributiva competitiva
 - Vehículos de inversión del capital interno
- Sector financiero bien capitalizado
- Orientación y adaptación de prácticas de Responsabilidad Social Empresarial
 - Desarrollo comunitario
 - Ambiente



11

Economía en Crecimiento

- Estímulo a la inversión en sectores variados de la economía
 - Manufactura
 - Inversión externa / Capital local
 - Servicios / “Hub” regional
 - Turismo / Financieros / Ventas al detal / Educación / Servicios médicos / Transportación / otros
 - Construcción / Bienes raíces
 - Agroindustria
 - Otros
- Creación de empleos / aumento en productividad
- Equidad en el crecimiento para todos los sectores
- Sostenibilidad del modelo
- Sector laboral participativo focalizado en desarrollo



12

Educación de Clase Mundial

- Definir política de educación (qué a quién)
- Despolitizar el sistema de educación pública
 - Tener Junta multi-sectorial con buena gerencia
- Reducir nómina no docente, fortalecer calidad y compensación docente
- Privatizar (¿cooperativas?) servicios no docentes
 - ¿Edificios? ¿Comedores?
- Desarrollar sistema de medición de resultados
 - “benchmark” continuo con los mejores
- Programas en ciencias, ambiente, artes y salud
- Apoyo al desarrollo socio-económico



13

Seguridad en Hogares y Lugares

- Sistema educativo y comunidades fortalecidas
 - Más educación, más empleos, más familia, más valores, menos ocio y menos propensidad a actividad delictiva
- Capacitación técnica y mental de agentes y equiparlos con “herramientas” adecuadas
- Policía municipal y vecinal con integración a grupos comunitarios
- Programas efectivos de rehabilitación para reducir el “reciclaje” de reclusos



14

Sistema de Salud de Primera

- Programas de salud y nutrición a todos los niveles educativos
- Estimular inversión en infraestructura de hospitales y equipos médicos de primera
- Fomentar y viabilizar el estudio de las ciencias médicas en todo el sistema educativo
- Sana administración del plan de seguros médico universal para poner sistema al alcance de todos
- Infraestructura pública y privada para atender necesidades de creciente ola de envejecientes
- Ser “hub” de servicios de salud regional



15

Ofrecimiento Artístico / Cultural Variado

- Integración de las artes, cultura y estímulo a la lectura en todo el currículo de enseñanza
- Viabilizar visitas a museos y a obras en el currículo de enseñanza desde el nivel primario
- Incentivar la creación y operación de museos y compañías de bellas artes
- Fomentar actividades accesibles a todos a nivel municipal y regional / llevarlo a las comunidades
- Viabilizar con fondos públicos y privados viajes de intercambio artístico / cultural desde niveles secundarios



16

Medición y Responsabilidad Métricas e Informes de Progreso Trimestral

Gobierno como facilitador

Tamaño del gobierno

Sector privado fortalecido y responsable

Inversión en actividad, informes de RSE

Economía en crecimiento

Medición por índices establecidos

Educación de clase mundial

Aprovechamiento en todos los niveles



17

Medición y Responsabilidad Métricas e Informes de Progreso Trimestral

Seguridad en hogares y lugares

Estadísticas de incidencia criminal

Sistema de salud de primera

Índices de enfermedades y mortalidad reportadas

Ofrecimiento artístico / cultural

Horas ofrecidas en currículo/estudiante
Asistencia a exhibiciones y obras



18

Se buscan inversionistas . . .



¿ Te interesa ?



19

¡Gracias!



20

La construcción de alianzas y la promoción de la educación para el desarrollo de los recursos humanos: claves para el liderato político

D. José Jaime Rivera

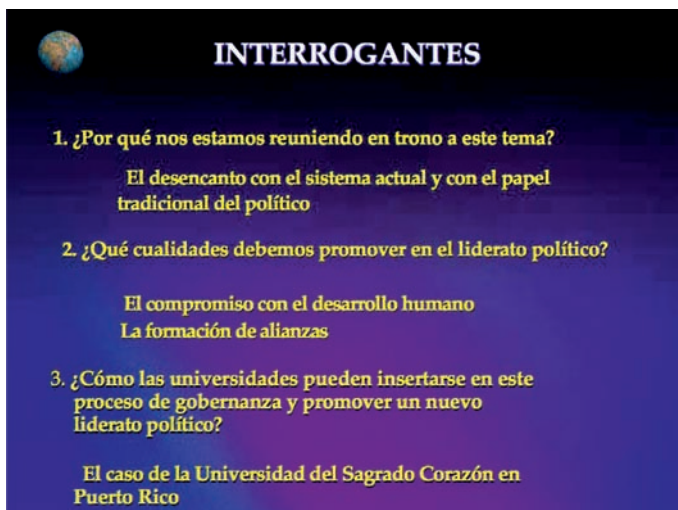
Presidente de la Universidad del Sagrado Corazón de San Juan



UNIVERSIDAD DEL SAGRADO CORAZÓN

LA CONSTRUCCIÓN DE ALIANZAS Y LA PROMOCIÓN DE LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS: CLAVES PARA EL LIDERATO POLÍTICO

Dr. José Jaime Rivera
V Conferencia AERYC
Gobernanza Urbana y
Desarrollo Regional
29 de noviembre 2007



INTERROGANTES

1. **¿Por qué nos estamos reuniendo en trono a este tema?**
El desencanto con el sistema actual y con el papel tradicional del político
2. **¿Qué cualidades debemos promover en el liderato político?**
El compromiso con el desarrollo humano
La formación de alianzas
3. **¿Cómo las universidades pueden insertarse en este proceso de gobernanza y promover un nuevo liderato político?**
El caso de la Universidad del Sagrado Corazón en Puerto Rico

ACADEMIA Y GOBERNANZA

1. ¿Por qué estamos planteando este tema?

- * "Tenemos que identificar los cambios que están ocurriendo en la sociedad que hacen indispensable la transformación de nuestro sistema político y educativo."



TRANSFORMACIONES QUE DEFINEN EL PERFIL DE LA NUEVA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

- * Revolución tecnológica/geopolítica
- ↓
- * "Globalización"
- ↓
- * Sociedad / Economía del conocimiento
- ↓
- * La fosa generacional y la cultura de la desconfianza



RESULTADOS DE LAS TRANSFORMACIONES

- * Creciente complejidad/multidimensionalidad de la problemática social
- * Transformación de los mercados de empleo
- * Crisis de gobernabilidad
- * Empresas, gobierno y universidades tenemos poca comunicación y ninguno entiende el papel de los otros



ACADEMIA Y GOBERNANZA

2. ¿Qué cualidades debemos promover en el liderato político?

"Las cualidades deben desarrollarse en todo ciudadano para que pueda ser líder."



Competencias necesarias en el Siglo XXI El Proyecto Educativo de Sagrado

1. HABILIDAD PARA PROMOVER, DISEÑAR, IMPLANTAR Y EVALUAR ESTRATEGIAS PARA EL CAMBIO

- FORMACION MULTIDISCIPLINARIA
- REFLEXIÓN / CRÍTICA
- GESTAR ALIANZAS Y MOVILIZAR ENERGÍAS E IDEAS

2. INTELIGENCIA EMOCIONAL

- CONOCIMIENTO DE SÍ MISMOS
- APRECIO POR LA INTELIGENCIA AJENA
- TRANSFORMAR CONFLICTOS Y MEDIAR

3. HABILIDAD PARA RESOLVER PROBLEMAS

- COMPLEJOS Y CAPITALIZAR OPORTUNIDADES
- CONCIENCIA SOCIAL/ TOLERANCIA
- MANEJAR INCERTIDUMBRE, CAMBIOS Y SITUACIONES COMPLEJAS




OTRAS CAPACIDADES

- CONCEPCIÓN GLOBAL DEL MUNDO Y ENTENDIMIENTO MULTICULTURAL
- CREATIVIDAD
- ACTITUD EMPRENDEDORA/EMPRESARIAL
- ORIENTADO AL SERVICIO
- RESOLVER PROBLEMAS EN EQUIPO/CONSTRUIR CONSENSOS
- COMUNICARSE EFECTIVAMENTE



Educación para una ciudadanía global

- Respeto y valoración de la diversidad cultural
- Visión holística del mundo
- Comprensión de sus propios derechos y obligaciones junto a los de los demás
- Comprensión de la interdependencia global y la cooperación internacional
- Capacidad para interactuar y relacionarse con personas de diferentes condiciones y culturas / reconocer su humanidad común

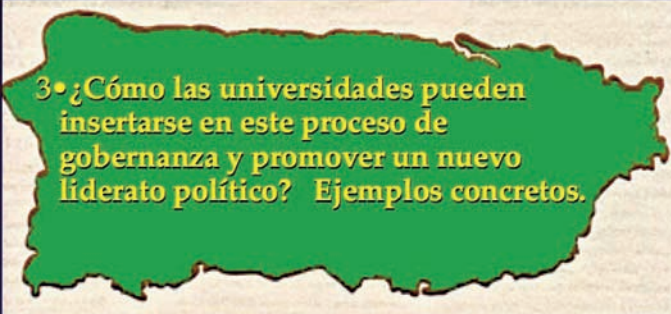


Educación para una ciudadanía global


- Disposición a la participación democrática
- Valores éticos relativos a los derechos humanos
- Autoconfianza y visión positiva de sí mismos
- Solidaridad con naciones y grupos que sufren sumisión

Marcela Tchimino, Educación para ciudadanía global,

ACADEMIA Y GOBERNANZA



3• ¿Cómo las universidades pueden insertarse en este proceso de gobernanza y promover un nuevo liderato político? Ejemplos concretos.



Diferencias Principales entre Empresas/Gobiernos vs. Universidades

1. VISIÓN:
CORTO PLAZO vs. LARGO PLAZO
2. VISIÓN:
SOLUCIONAR vs. PROBLEMATIZAR
3. METAS:
GANANCIAS [\$/votos] vs. CONOCIMIENTO
4. TOMA DE DECISIONES:
DIRECTIVAS vs. COLEGIADAS
5. NATURALEZA DE SU SISTEMA:
ABIERTO / DICTADO POR EL MERCADO/ELECTORES vs.
AUTÓNOMO / + CERRADO/ PROTEGIDO
6. ESPÍRITU:
CREADO PARA EL RIESGO vs. CONSERVADOR



Supuestos del Proyecto Educativo de la Universidad del Sagrado Corazón

- * Las universidades deben ser "ciudadanos" y como organizaciones tienen que ser "ciudadanos" responsables.
- * Aunque las universidades no podemos modificar directamente los sistemas económicos y políticos, si tenemos el deber de:
 - ^ reflexionar sobre ellos, investigar su funcionamiento, sus logros y virtudes, fracasos y defectos;
 - ^ promover las transformaciones que sean necesarias;
 - ^ desarrollar iniciativas que capaciten para maximizar sus posibilidades y mitigar sus defectos.
- * Además de aportar al bienestar social por medio de la docencia y la investigación, las universidades tenemos el deber de contribuir directamente al desarrollo social, económico y cultural de la comunidad.

Proyectos de la USC para promover cambio social

Aprendizaje Mediante el Servicio y el Centro de Vinculación Comunitaria



Otras observaciones

- "Sólo cuando no podemos definir bien los problemas ni las soluciones es precisamente cuando necesitamos de la política." ... [esta] política consiste, no tanto en imponer soluciones, como en componer intereses a partir del reconocimiento mutuo en espacios deliberativos." Revista en Internet Gobernanza, Ed. 24.
- "The ultimate impact ... depends on the CEO's willingness to make the transformation personal, to engage others openly, and to spotlight successes as they emerge." [Aken & Keller, 2006].



