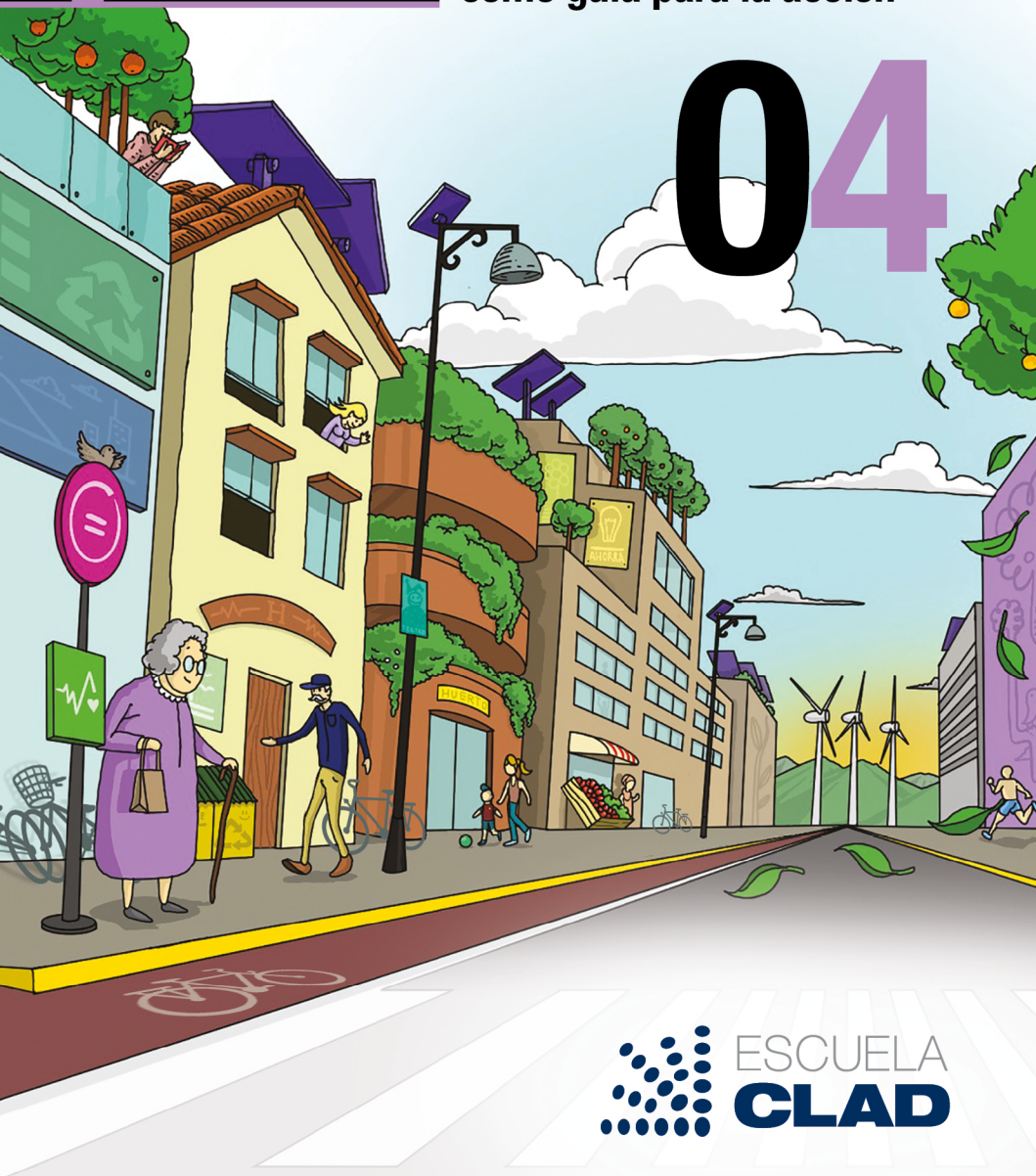


año 2019

CLAD

Gobernanza de las ciudades: los ODS como guía para la acción

04



año 2019

CLAD

**Gobernanza
de las ciudades: los ODS
como guía para la acción**

año 2019

CLAD

**Gobernanza
de las ciudades: los ODS
como guía para la acción**



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO



ESCUELA
CLAD

Colección Experiencias Escuela CLAD

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
Av. Principal de Los Chorros con Av. 6 - Casa CLAD - Los Chorros
- Caracas 1071 Apartado Postal 4181. Caracas 1010-A Venezuela

Correo electrónico: eiapp@clad.org
Twitter, Instagram y LinkedIn: [@clad_org](#)
Facebook: [clad.fb](#)

Secretario General del CLAD: Francisco Javier Velázquez López
Coordinación editorial: Daniela Pettinari
Corrección de estilo: Mauricio Vilas
Corrección ortotipográfica: María Ron
Diseño de colección: Aarón Lares
Diagramación: Giberthy Monserrat
Ilustración de portada: Miguel Renom

ISBN: 978-980-7925-00-6
Depósito legal: DC2019001574

Impreso en Buenos Aires. Tiraje: 100 ejemplares

Las opiniones expresadas en los artículos del libro son de exclusiva responsabilidad de sus autores y su publicación no refleja necesariamente los puntos de vista del CLAD

Copyright © Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2019

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
<i>/ por Francisco Javier Velázquez López</i>	
CAPÍTULO 1	11
Gobernanza y sistemas de gestión para el desarrollo urbano sostenible / por <i>Tomás Orbea Celaya (España)</i>	
CAPÍTULO 2	35
Enfoque y sistemas inteligentes para las ciudades de América Latina y el Caribe / por <i>Alejandro Liberman (Argentina)</i>	
CAPÍTULO 3	55
Gestión pública y democracia participativa en los gobiernos locales: posibilidades, límites y desafíos / por <i>Eduardo Grin (Brasil)</i>	
CAPÍTULO 4	93
Los mejores casos prácticos presentados	
4.1 Convivencia urbana sostenible entre vehículos menores (mototaxis) y población vulnerable en el distrito de Independencia, Lima / por <i>Alfonso Julián Gutiérrez Aguado (Perú)</i>	95
4.2 Elaboración del plan de seguridad y convivencia ciudadana del cantón Cuenca, 2019-2023 / por <i>David Molina Romo (Ecuador)</i>	105
4.3 Elaboración e Implantación de una Agenda Social y Ambiental en el Ayuntamiento Municipal de Taquari, Río Grande del Sur / por <i>Elenis Bazácas Corrêa (Brasil)</i>	115

4.4 «Soy Chía... Un Municipio sustentable» /por <i>Juan Sebastián Rodríguez Hoyos (Colombia)</i>	125
4.5 Resiliencia de la ciudad de Santiago de Cali frente al riesgo de inundaciones /por <i>Laura Andrea Valderrama Gómez (Colombia)</i>	137
4.6 Desarrollo de la educación financiera en la colonia San Pedro de los Pinos para la inclusión financiera de las personas con escasos recursos /por <i>Magaly Nájera López (México)</i>	147
4.7 Accesibilidad universal para crear ciudades equitativas en el marco de la Agenda Urbana Nacional de Ecuador /por <i>Max Andrade Moncayo (Ecuador)</i>	157
4.8 Movilidad urbana e incorporación de suelo: Construcción del Periférico Poniente en Tecámac /por <i>Rolando Velázquez Badillo (México)</i>	167
4.9 Fortalecimiento de la gestión pública municipal. Aportes para la sostenibilidad territorial de Paraná /por <i>Virginia E. D'Angelo Gallino (Argentina)</i>	177
CAPÍTULO 5 Otras contribuciones	187
5.1 Medición de la autonomía municipal en las provincias argentinas /por <i>Daniel Cravacuore (Argentina)</i>	189
BIBLIOGRAFÍA	211

PRÓLOGO

El aire de la ciudad nos hace libres

Max Weber

El Estado y la administración pública no tienen la capacidad para atender por sí mismos la cantidad, intensidad y complejidad de los problemas que hoy día afectan a los ciudadanos de nuestra región. Pese a que los ciudadanos son el sujeto y objeto de la administración pública, según los resultados de las encuestas de Latinobarómetro de los últimos 10 años, desconfían de una manera sostenida y creciente de las mismas instituciones públicas, cuya razón de existencia es velar por la mejora sostenible de sus vidas.

Hablar de **gobernanza** es asumir la importancia de *otros actores* que hacen vida en el espacio público y que, con una fluida y coherente colaboración, cooperación y comunicación, pueden contribuir a resolver de una manera efectiva problemas complejos.

Abordar la **sostenibilidad** en el marco de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es reconocer *otras dimensiones sociales, económicas y ambientales* que la teoría clásica y las prácticas administrativas descartaban como poco relevantes o inexistentes.

Aproximarse a la **ciudad** es aceptar que el Estado-Nación no es el único protagonista de la vida social e internacional, y *asumir la ciudad como una realidad indetenible* con unas oportunidades notables para atender los grandes problemas de las mayorías de nuestros países.

Este reconocimiento, producto de la envergadura de los desafíos que enfrentan las administraciones públicas, conlleva priorizar *nuevos valores y competencias*. Valores como el **liderazgo** colaborativo, la comunicación efectiva, el **trabajo en equipo** guiados por una **ética** firme de vocación al servicio público son competencias indeclinables que los directi-



vos públicos deben practicar profundamente para atender estos nuevos retos.

La aceptación e inclusión de otros actores, situaciones y problemas públicos conlleva a ejercitar valores y mecanismos típicamente democráticos como la participación ciudadana, el diálogo y la comunicación, la transparencia y el acceso a la información. No se puede actuar usando solo relaciones verticales de supra-subordinación, sino radiales o en redes fluidas.

Este libro es testimonio de la firme creencia del CLAD en el Estado y la administración pública, como actores institucionales que deben liderar la superación de los grandes problemas que atraviesa Iberoamérica a través de las herramientas de la **gobernanza** y el protagonismo de las **ciudades**, que apuntan a alcanzar los **Objetivos de Desarrollo Sostenible**.

Esta compilación es resultado del Curso Internacional del CLAD sobre Gobernanza de las Ciudades Iberoamericanas: los Objetivos de Desarrollo Sostenible como marco de referencia y acción, donde 33 participantes de 17 países de Iberoamérica se dieron cita en el Campus Virtual de la Escuela del CLAD, entre el 10 de julio y el 16 de agosto de 2019, bajo una metodología propia basada en el *aprendizaje por proyectos*.

Los tres primeros capítulos contienen artículos inéditos de los profesores del Curso: Tomás Orbea (España) **Gobernanza y sistemas de gestión para el desarrollo urbano sostenible**; Alejandro Liberman (Argentina), **Enfoque y sistemas inteligentes para las ciudades de América Latina y el Caribe**; y Eduardo Grin (Brasil), **Gestión pública y democracia participativa en gobiernos locales: posibilidades, límites y desafíos**.

Los nueve mejores trabajos finales del Curso conforman el capítulo siguiente del libro, evaluados con la mención «Distinguido» y «Publicación». Los autores son Virginia D'Angelo (Argentina), Elenis Bacazas (Brasil), Laura Valderrama y Juan Sebastián Rodríguez (Colombia), David Molina y Max Andrade (Ecuador), Magaly Nájera y Rolando Velázquez (México) y Alfonso Gutiérrez (Perú).



Estos trabajos son proyectos que se construyeron con la ayuda de los profesores del Curso y la discusión con compañeros, con el fin de entregarlos en sus respectivas instituciones para su evaluación e implementación. La Escuela del CLAD estará siguiendo este proceso en favor del logro efectivo de la transferencia de lo aprendido al ámbito de la organización de origen.

Igualmente, según la Declaración de La Habana (CLAD, 2019) los países miembros de nuestro organismo destacan la importancia de promover la descentralización y apoyar la independencia en las administraciones locales para el manejo de los recursos económicos.

Finaliza el libro con el capítulo de «Otras contribuciones», donde se integra uno de los mejores artículos sobre el tema, expuesto en el pasado Congreso Internacional del CLAD en Guadalajara, México: **Medición de la autonomía municipal en las provincias argentinas**, con el Director de la Unidad de Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

La discusión de estos vitales temas no debe agotarse por los estrechos límites temporales de un Curso Internacional, por ello, el CLAD se esfuerza por realizar publicaciones que buscan continuar y fortalecer el conocimiento práctico de herramientas y concepciones que pueden mejorar significativamente nuestras administraciones públicas.

Francisco Javier Velázquez López

Secretario General del CLAD

Ciudad de Caracas, octubre de 2019



CAPÍTULO 1

Gobernanza y sistemas
de gestión para el desarrollo
urbano sostenible

Gobernanza y sistemas de gestión para el desarrollo urbano sostenible

Tomás Orbea Celaya

Agencia de desarrollo del Gobierno Vasco. España

INTRODUCCIÓN

*No hay mayor locura que esperar que las cosas cambien
haciendo siempre lo mismo*
Albert Einstein

Vivimos en una época de enormes desafíos que las ciudades deben encarar para establecer una senda de desarrollo sostenible. Para lograrlo es preciso considerar las tres dimensiones de la sostenibilidad: la económica, la ambiental y la social.

Nunca en la historia de la humanidad el crecimiento de la población ha sido tan acelerado ni la influencia del ser humano en el clima ha sido tan rápidamente devastadora. Tan acuciantes son estos desafíos que las Naciones Unidas han desarrollado la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este documento establece un marco internacional consensuado para lograr ciudades más prósperas, justas y sostenibles. En particular, el ODS 11 hace un llamamiento a que nuestras ciudades sean «inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles». Es decir, sabemos cuáles son nuestros desafíos y sabemos que debemos alcanzar el cumplimiento de los ODS. Entonces, las preguntas pertinentes son estas: ¿cómo se puede alcanzar los ODS?, ¿qué tenemos que hacer ahora?

Parece que ya poseemos mucho conocimiento sobre lo «que tenemos que hacer», ya que si ponemos en un buscador de internet el término «desarrollo urbano sostenible» aparecerán más de 21 000 000 de entradas. Hay multitud de estudios, artículos, cursos, libros videos y ponencias sobre el tema. Entonces, si ya



sabemos lo «que tenemos que hacer» para alcanzar los ODS, ¿por qué no lo vemos aplicado más a menudo en nuestras ciudades?

Una característica común de los nuevos desafíos es su rápido desarrollo e impacto, por lo que es oportuno preguntarse también lo siguiente: ¿es la rapidez una característica de nuestras administraciones públicas? Finalmente, cabe preguntarse si a la luz de todo lo comentado aquí y las múltiples informaciones existentes, el modelo actual de gobernanza de nuestras ciudades es adecuado para encarar el nuevo escenario con éxito.

Lo más importante de las ciudades es lo que no se ve. Nos referimos a la gobernanza, que es el edificio intangible que hemos sido capaces de crear en nuestra ciudad generando una visión de futuro compartida, un capital social y un gobierno eficaz, transparente y abierto. Una gobernanza de calidad enfocada en mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Se trata de la parte sumergida de un iceberg, pero precisamente es la que hace flotar la parte de la ciudad que se ve: sus puentes y carreteras, su movilidad, su nivel de seguridad, su calidad de vida, etc.

«Le señalaba la luna, pero miraba mi dedo». Este pensamiento de Confucio sirve para ilustrar la siguiente anécdota. Una vez me llamó un alcalde porque quería copiar el modelo de mi ciudad (Bilbao), y para ello pensaba erigir un museo similar al que se construyó en ella. Yo le expliqué que lo más importante que ocurrió en mi ciudad no está a la vista, y que no fue el Museo —que solo es un ingrediente más—, sino que gracias al capital social generado en ella se propició un consenso político sobre la visión de ciudad que queríamos para el largo plazo. El resto fue trabajo.

La calidad de nuestra gobernanza urbana es lo que puede transformar nuestra realidad actual para lograr el cumplimiento de los ODS. Necesitaremos desarrollar una actuación integral, coordinada y temprana a escala nacional, regional y local y, también, de forma horizontal y transversal, donde las políticas se relacionen y sigan un objetivo conjunto. Para lograrlo hace falta una mejor gobernanza, una mejor coordinación, así como una política urbana integrada tanto desde el punto de vista temático como espacial. La gobernanza debe promover el desarrollo de una



visión compartida de ciudad; establecer los planes de ordenación urbana basados en una ciudad compacta y no extensa; facilitar la generación de riqueza y empleo digno; promover la innovación de los servicios a los ciudadanos; cambiar mentalidades y aflorar el talento de nuestros servidores públicos; conseguir servicios ágiles, eficaces y rentables para las arcas públicas, y muchas cosas más.

Nos harán falta políticas y proyectos, sistemas de gestión y personas. Se trata de intangibles que es necesario desarrollar y es preciso hacerlos crecer. Este artículo se limita a comentar los sistemas de gestión más comunes en las administraciones públicas utilizados para fortalecer los servicios públicos. Explicaremos cómo favorecen la satisfacción de las necesidades de nuestros ciudadanos y cómo propician el cambio cultural que requiere la nueva administración pública para afrontar los desafíos con garantías de éxito.

Desafíos que debe encarar la nueva gobernanza

No pidas menos problemas, desarrolla nuevas habilidades

Son muchos los desafíos que deben encarar las ciudades para avanzar hacia el desarrollo urbano sostenible. Entre ellos, el crecimiento acelerado de la población mundial y de las ciudades, la crisis climática mundial, la revolución industrial 4.0, la inseguridad, etc.; pero en este artículo nos limitaremos a hablar de los desafíos que pueden ser más relevantes para entender mejor el papel que pueden jugar los sistemas de gestión como herramienta de la gobernanza.

El desafío del crecimiento acelerado de la población mundial y de las ciudades

Seremos diez mil millones de personas en 2050 y cerca de 70% vivirá en ciudades. Esta situación propicia que las ciudades se extiendan más allá de sus límites previstos y que los sistemas oficiales e informales para proveer servicios (agua, alcantarillado,



eliminación de residuos...) sean insuficientes. La urbanización acelerada plantea también problemas de desempleo, infravivienda, ocupación de espacios comunes, movilidad y contaminación, entre otros. Además las ciudades tienden a ocupar más suelo del necesario en un proceso expansivo que crece más rápidamente que la población de la urbe. Se desarrollan ciudades extendidas y no compactas, proclives a una mayor ineficacia de los servicios públicos y a dificultar su gestión. El área de asentamiento territorial sobrepasa los límites administrativos de gestión de las ciudades y crea áreas metropolitanas o grandes conurbaciones. Esto plantea grandes retos de suministro y gestión de los bienes y servicios públicos, así como de administración.

El crecimiento urbano incontrolado demanda políticas integrales que aborden los aspectos sociales, económicos y ambientales, y que promuevan modelos de desarrollo urbano sostenibles. Los sistemas de gestión pueden ser empleados eficazmente para identificar las nuevas necesidades y fortalecer los procesos de planificación y desarrollo urbano.

El desafío de la crisis climática

El cambio climático y el aumento de los desastres naturales afectan negativamente la vida de los ciudadanos e impactan la riqueza ambiental y económica. No solo se trata de un reto ambiental, sino que involucra los ámbitos político, económico y social. De seguir la trayectoria actual, la temperatura media global del planeta superará los 3° C respecto al promedio registrado a comienzos del siglo XIX. Esto provocará un impacto sin precedentes en la historia de la humanidad. Además, aunque el cambio climático afecta al planeta en su conjunto, la vulnerabilidad se exagera con la pobreza y las brechas de desarrollo, por lo que su expresión más aguda se observa en los países en vías de desarrollo. Esto incluye a Latinoamérica y el Caribe, que se encuentran entre las zonas más vulnerables ante incendios forestales, escasez de agua, caídas en la productividad agrícola e inundaciones, entre otros.



Se estima que el daño anual causado por las inundaciones suma más de noventa mil millones de euros. Además, la vulnerabilidad de las ciudades frente a las amenazas del clima, las epidemias y la actividad geológica afecta particularmente a los asentamientos precarios por su localización, deficiencia de infraestructura y servicios, así como por el perfil socioeconómico y cultural de sus habitantes. De acuerdo con el informe de la ONU, «El calentamiento en el sistema climático es inequívoco y la ocurrencia y distribución geográfica de los eventos meteorológicos extremos han empezado a cambiar en la región como consecuencia del cambio climático global. Las previsiones indican que estos fenómenos aumentarán en el futuro, amplificando los riesgos de desastres naturales en toda la región».

La gobernanza local deberá incluir planes de resiliencia, y los departamentos de urbanismo, planificación física y transporte deberán trabajar coordinadamente sobre su impacto en relación con la localización de las viviendas, la demanda de movilidad, de consumo, de energía y la prevención de desastres. Los sistemas de gestión pueden ayudar a hacer estos procesos más robustos.

El desafío de la revolución industrial 4.0

Se estima que 65 % de los jóvenes que comienzan en la escuela terminará trabajando en un puesto que todavía no existe. Esto tendrá un gran efecto en el empleo, ya que los trabajos repetitivos y especializados serán desempeñados por robots y los que no lo sean se polarizarán entre empleos de muy alto nivel y bien pagados, que requerirán altos niveles de estudios y capacidades, y empleos de baja cualificación y precarios, reduciendo el impacto de la clase media. La revolución 4.0 afectará sobre todo a la gente que ahora es más joven. Pero como no es un problema inminente no está en las agendas de las autoridades.

Si queremos avanzar hacia un desarrollo sostenible este tema deberá abordarse, porque hay una necesidad de adaptación del modelo educativo ya que los futuros puestos demandarán nuevas habilidades que en general hoy en día no se estudian en las escuelas.



La denominada Cuarta Revolución Industrial comprende un amplio conjunto de tecnologías de naturaleza disruptiva para los procesos, productos y modelos de negocio de la industria tradicional. Se caracteriza por la fusión de tecnologías emergente en campos tan diferentes como la robótica, la inteligencia artificial, la nanotecnología, la computación cuántica, la biotecnología, la impresión 3D, la cadena de bloques y el internet de las cosas.

Una buena adaptación de nuestras ciudades requiere elaborar una estrategia digital que contemple las inversiones I+D+I y el desarrollo de talento para aprovechar las oportunidades laborales de las nuevas tecnologías. Es importante que la mayor cantidad posible de ciudadanos participen en el crecimiento y la prosperidad generada por sus beneficios y que el crecimiento económico alivie la exclusión y la desigualdad social. En ese sentido, un fracaso en la adaptación a los cambios tecnológicos e industriales acelerados que se avecinan conduciría a un doble problema de prosperidad. Por un lado disminuiría la contribución del sector industrial a la riqueza local; por otro, se presentará un problema de seguridad, porque el incremento de la desigualdad y la exclusión favorecerá la desestabilización social.

El desafío de la seguridad de la información en la era de la informática

La sostenibilidad también tiene que ver con la seguridad de los recursos de las ciudades, ya que de la misma forma en que la informatización multiplica la productividad, también aumentan los riesgos. De hecho, los ciberataques son ya una pesadilla que sufren algunas ciudades y que amenazan su sostenibilidad, ya que al estar informatizados muchos de sus servicios críticos como el abastecimiento del agua, el suministro eléctrico, el cobro de impuestos, la regulación del tráfico, o los perfiles y datos de los ciudadanos, por citar solo algunos, pueden ser objeto de ataques de delincuentes informáticos.

Este año de 2019 el gobierno de la ciudad de Baltimore estuvo paralizado durante casi un mes a causa de un ciberataque. Bloqueó varios ordenadores de los edificios gubernamenta-



les; desactivó el correo electrónico, una base de datos de multas de estacionamiento y un sistema utilizado para pagar las facturas del agua, los impuestos a la propiedad y las citaciones de vehículos.

Los piratas informáticos solicitaron 100 000 dólares en Bitcoin. En diciembre de 2008 varios de los principales diarios de Estados Unidos sufrieron interrupciones de impresión y distribución tras un ciberataque que consiguió atrasar la distribución de los periódicos *The Los Angeles Times*, *Chicago Tribune*, *Baltimore Sun* y otros. Los ciberataques también son empleados por los países como parte de un arsenal de guerra que incluye la desestabilización y la intromisión en las elecciones y otras áreas. Por ejemplo, en 2017, para evitar ciberataques, el gobierno holandés decidió contar los votos a mano uno a uno y comunicar los resultados por teléfono. Para provocar desestabilización también se utiliza la capacidad de influir de manera certera y eficaz en la opinión pública de las sociedades atacadas (noticias falsas, usuarios falsos en redes sociales, etc.). Los sistemas de gestión de seguridad de la información sirven para minimizar estos problemas y robustecer la gestión del día a día.

La gobernanza urbana y los sistemas de gestión

Lo más importante de una ciudad es lo que no se ve
Tomás Orbea

A todos nos ha sorprendido alguna vez el hecho de encontrarnos con una calidad de los servicios municipales radicalmente diferente en dos ciudades que operan con las mismas leyes y en el mismo país. En una el servicio ha sido bueno y rápido, y en otra lento y malo. Obviamente, el porqué no tiene que ver con el tamaño de la ventanilla ni con la marca de computadora que se utiliza, sino con un gran intangible, un poderoso mecanismo para proporcionar bienestar: la gobernanza. La calidad del gobierno local se refleja en las relaciones que se establecen entre los diferentes actores, sus intereses, sus acciones y el impacto que esto tiene en la calidad del sistema, grupos e individuos.



La gobernanza se puede fortalecer a través de modelos de gestión, es decir, marcos de referencia que obligan a diseñar servicios pensando en la satisfacción de los ciudadanos mediante objetivos y responsables. Así mismo, obligan a planificar recursos, responsables, criterios y controles; a trabajar de acuerdo con un modelo de mejora continua (ciclo de Deming-PHVA) que identifica los errores e incidencias y obliga a corregir y mejorar, y facilitan la profesionalización de la función pública. Los sistemas de gestión «sustituyen la buena voluntad por el método» y consiguen garantizar una calidad de servicio establecida. De ese modo, los sistemas de gestión reducen la variabilidad de las decisiones surgidas de nuevos equipos de gobierno, lo cual permite generar procesos robustos y transparentes. Los sistemas de gestión son, por tanto, un mecanismo de fortalecimiento institucional de primer nivel.

Los sistemas de gestión se rigen por principios universales y se aplican en los cinco continentes, independientemente del color político de cada país o de su idiosincrasia o actividad, por eso han tenido tanta difusión y se han estandarizado a nivel internacional, convirtiéndose en normas ISO. De modo que los requisitos y directrices que contienen nacen de un consenso donde pueden participar todos los países a través de expertos que aportan sus conocimientos y experiencias nacionales para generar una norma de gran fortaleza y profundidad. Estas normas se convierten en un «lenguaje» internacional traducido a todos los idiomas y conocido y reconocido por todas las instituciones y profesionales de todos los países y de todos los sectores. Su uso y cumplimiento facilita el reconocimiento por otras instituciones, empresas y ciudadanos, y es empleado comúnmente para aportar confianza a los ciudadanos y a otras instituciones y empresas.

Los múltiples beneficios –comprobados a escala internacional– que genera el uso de sistemas de gestión estandarizados, permiten afirmar que es muy recomendable su uso en las administraciones públicas. Esto se debe a dos motivos fundamentales: garantizan un adecuado nivel de calidad de servicio a los ciudadanos y porque la aplicación de un sistema de gestión por parte de los servidores públicos facilita una cultura de gestión por datos,



de gestión por criterios consensuados y de enfoque al ciudadano. Esto aporta un nivel de madurez institucional basado en el capital social y en el consenso sobre una visión de largo plazo. En definitiva, allana el camino para alcanzar el nivel de madurez de la gobernanza, base para hacer realidad el desarrollo urbano sostenible.

La evaluación externa o certificación de los sistemas de gestión, funciona además como estímulo de continuidad, independientemente del color político del gobierno local, ya que, quizás, conseguir superar la evaluación externa sea difícil, pero es más difícil aún explicar a la ciudadanía por qué se elimina un sistema de gestión que funciona.

La calidad de la gobernanza mejora con la aplicación de sistemas de gestión

*Es en las ciudades donde se ganará la batalla por el desarrollo sostenible,
o se perderá si fracasamos*

Jan Eliasson, exsecretario general adjunto de la ONU, 2015

En los niveles más bajos de madurez institucional, la aplicación de sistemas de gestión tiene un rápido impacto en el mejoramiento de la gestión y la satisfacción de los ciudadanos. Este nivel de madurez de la gobernanza se caracteriza por una gestión reactiva frente al contexto. Por tanto, obedece a una visión cortoplacista de la ciudad que implica una escasa planificación, un método de gestión personalista, una comunicación unidireccional, una organización departamental con responsabilidad solapada, una calidad basada en el control, indicadores limitados al cumplimiento del presupuesto, mejoras exclusivamente derivadas de reclamaciones y una relación casual entre políticas y resultados. La ciudad se expande sin control y la coordinación entre departamentos y entre niveles de la administración es escasa o inexistente. En este contexto la aplicación de sistemas de gestión es de gran utilidad. Permite salir del círculo de la insostenibilidad, pero requiere de una firme voluntad para su aplicación. Muchas veces es necesario vencer la oposición de fuerzas que intentarán mante-



ner la oscuridad en la gestión, bien sea porque la necesitan para fines poco claros («la luz del sol es el mejor desinfectante») o por desconocimiento.

Los niveles intermedios de madurez institucional y gobernanza urbana se caracterizan por la existencia de algunos proyectos urbanos de largo plazo; por tener una estructura organizativa definida que permite la planificación normalmente limitada a áreas concretas de actividad; por aplicar sistemas de gestión en algunas áreas críticas donde existen objetivos e indicadores departamentales; por disponer de una incipiente cultura de prevención y de un sistema de mejora basada en acciones correctivas, pero también en la participación ciudadana.

Los presupuestos participativos se llevan un pequeño porcentaje del presupuesto. Se han desarrollado planes para los temas más acuciantes y hay coordinación, aunque insuficiente, entre los diferentes niveles de la administración. En este nivel, la extensión de los sistemas de gestión a todas las áreas y el uso de modelos de excelencia en las áreas más estratégicas pueden enriquecer el capital social y la formación de consensos. Este permite acelerar el nivel de calidad de la gobernanza para gestionar el logro de los ODS a través del desarrollo urbano sostenible.

En los niveles superiores de madurez institucional la gobernanza se caracteriza por ser proactiva, ágil, eficaz y rentable para las arcas públicas. Se ha conseguido la profesionalización de la administración pública y existe una cultura de orientación hacia el ciudadano. La visión consensuada de la ciudad se despliega a través de planes coordinados con base en estrategias que contemplan el alcance de los ODS, y los presupuestos participativos son una actividad habitual, así como la participación ciudadana, que está integrada en la gestión. La urbe avanza hacia una ciudad compacta y es común el uso de sistemas de gestión integrados (calidad, ambiental, seguridad, entre otros) y la utilización de modelos de excelencia para mejorar las estrategias. La gestión y los servicios se aceleran mediante procesos innovadores que permiten abordar la dinámica realidad de nuestro tiempo con eficacia. La gober-



nanza dispone de un eficaz sistema de mejora continua basado en la prevención y el *benchmarking* es una práctica habitual.

En este estadio los sistemas de gestión refuerzan el enfoque hacia los ciudadanos y los agentes sociales con quienes promueven el desarrollo de la riqueza, el empleo digno y la calidad de vida de los vecinos en un contexto de desarrollo sostenible.

Las normas internacionales ISO se generan por consenso

Las normas internacionales son elaboradas en el seno de la Organización Internacional para la Estandarización (International Standardization Organization o ISO, por sus siglas en inglés), que es un organismo independiente, no gubernamental que actualmente reúne a más de un millón de empresas y organizaciones en más de 170 países miembros alrededor del mundo. Esta organización se creó tras la Segunda Guerra Mundial luego de una reunión de delegados de 25 países para coordinar y unificar estándares mundiales en febrero de 1947.

Las normas mantienen una nomenclatura común, aunque, dependiendo del país, la misma norma puede denominarse de diferente forma, agregándose el nombre del organismo que la representa. Así, por ejemplo, la ISO 9001 puede llamarse UNE-EN-ISO 9001:2015 (España), IRAM-ISO 9001:2015 (Argentina), NTC-ISO 9001:2015 (Colombia), etc. La cifra final corresponde al año de la última actualización de la norma.

Organización Internacional de Normalización (ISO)

ISO es una organización internacional independiente, no gubernamental, a la que pertenecen más de 170 países representados por sus respectivos organismos nacionales de normalización. Los objetivos estratégicos de la organización son decididos en una asamblea general de miembros, y la secretaría central, que se encuentra en Suiza, coordina el sistema y ejecuta las operaciones diarias. La elaboración de las normas es llevada a cabo por los diferentes comités técnicos (de acuerdo con la temática a desarrollar). Están integrados por expertos en cada tema. Las normas son internacionales, voluntarias, consensuadas, y relevantes para



la sociedad. De modo que apoyen la innovación y proporcionen soluciones a los desafíos globales.

ISO mantiene una estrecha relación con la Organización Mundial del Comercio (OMC), que valora especialmente la contribución de las Normas Internacionales a la reducción de los obstáculos técnicos al comercio. Además, trabaja con socios de las Naciones Unidas. En total, ISO colabora con más de 700 organizaciones internacionales, regionales y nacionales. Estas organizaciones participan en desarrollo normativo y comparten experiencias y mejores prácticas.

ISO ha publicado más de 19 000 normas desde su inicio en 1947, que abordan más de 5 000 temas. Casi todo lo que está a nuestro alrededor, como la electricidad, el petróleo, el ambiente y los plásticos tienen componentes que están normalizados. Este ha sido un elemento fundamental de comunicación y un modo de garantizar condiciones que permitan justamente la confiabilidad.

ISO se financia con las cuotas de los miembros y la venta de normas.

Sistemas de gestión utilizados por las administraciones públicas basados en normas internacionales

Las normas internacionales comúnmente utilizadas por las administraciones públicas para gestionar de manera eficaz y eficiente sus recursos y satisfacer las necesidades de sus ciudadanos se listan a continuación:

Sistemas de gestión relacionados con la administración enfocada al ciudadano: ISO 9001 Gestión de calidad, ISO 18091 Sistemas de gestión de la calidad. Directrices de aplicación al gobierno local, ISO 22000 Seguridad alimentaria, ISO 39001 Seguridad vial, ISO 22320 Gestión de emergencias, ISO 10002 Quejas y reclamaciones.

Sistemas de gestión relacionados con la transformación organizativa y la responsabilidad social: IQNet SR10 Gestión de la responsabilidad social, ISO 37001 Gestión antisoborno, ISO 45001 Seguridad y salud en el trabajo, ISO 31000 Gestión del



riesgo, ISO 17582, 2014 Gestión electoral, ISO 10667 Evaluación de personas.

Sistemas de gestión relacionados con el cambio climático y eficiencia energética: ISO 50001 Gestión de la eficiencia energética, ISO 14001 Gestión ambiental, ISO 14064 Huella de carbono de organizaciones, ISO 20121 Eventos sostenibles.

Sistemas de gestión relacionados con la agenda digital: ISO 27001 Seguridad de la información, ISO 20000 Servicios de tecnologías de la información.

Sistemas de gestión relacionados con el desarrollo económico y las ciudades inteligentes: ISO 55001 Gestión de activos, ISO 37120. *Sustainable development communities-indicators for city services and quality of life*.

Además de estas normas internacionales hay otras nacionales y regionales que complementan la gestión de otras actividades relacionadas con la gestión pública, como por ejemplo son las siguientes: UNE 66182 Gobierno municipal, UNE 178501-2 Destino turístico inteligente, UNE 178301 Open Data, UNE 178303 Gestión de activos de la ciudad, UNE 37120 Desarrollo sostenible en las ciudades, UNE 178201-2 Indicadores de gestión en base a cuadros de mando de gestión de ciudad, UNE 166006 Vigilancia e inteligencia, UNE 166002 Gestión de la I+D+i.

«Hacerlo bien por principio»

El sistema de gestión según ISO 9001. Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos:

ISO 9001 es la norma sobre gestión de la calidad con mayor reconocimiento en todo el mundo. Tiene por objeto asegurar el cumplimiento de los niveles de calidad establecidos para los servicios al ciudadano según sus necesidades, así como mejorar su satisfacción a través del ciclo PHVA (Planificar-Hacer-Verificar-Actuar) en el que se basan todos los sistemas de gestión.

En el sector privado, donde las empresas trabajan en régimen de competencia, el cumplimiento de esta norma es una exigencia en muchos sectores, porque sirve para demostrar su capacidad para cumplir los contratos y compromisos adquiridos en calidad,



plazo y precio. En el sector público muchas administraciones de todo el mundo ya han aplicado esta norma en sus servicios para garantizar a los ciudadanos una calidad estable y a tiempo de sus actividades. Actualmente, hay más de dos millones de organizaciones certificadas públicas y privadas en más de 190 países.

Esta norma establece criterios básicos y aceptados internacionalmente sobre la calidad de la gestión y obliga a una administración planificada, con objetivos y responsables, enfocada en satisfacer las necesidades de los ciudadanos, así como a analizar la evolución de los resultados alcanzados y de ser necesario tomar las medidas oportunas para mejorarlos. Es aplicable a todo tipo de instituciones y sectores, y favorece la asunción de responsabilidades y la gestión por datos, por lo que su aplicación requiere un cambio cultural en las instituciones. Propicia un mayor nivel de madurez organizativo, es decir, más fortaleza institucional y capacidad de trabajo en equipo. Esto a su vez facilita avanzar hacia el desarrollo urbano sostenible más rápida y eficazmente. El sistema ISO 9001 elimina las áreas oscuras de la gestión ya que aporta claridad y datos a los procesos. Por todo lo anterior se trata de una herramienta fundamental de fortalecimiento institucional.

Pertenece a la familia ISO 9000 de normas de sistemas de gestión de la calidad desarrolladas por el Comité Técnico 176 de ISO. En esa familia de normas también destacan la ISO 9000 (Fundamentos y vocabulario) que describe los principios de gestión de la calidad, y la ISO 9004 (Gestión para el éxito sostenido de una organización), que incluye una metodología de autoevaluación para que una organización sea capaz de precisar el nivel de madurez de sus sistemas de gestión de la calidad.

Un caso de éxito: la ISO 9001 en las instituciones colombianas

La administración pública colombiana ha aplicado con éxito una adecuación de este sistema de gestión de la ISO 9001, ya que en cumplimiento de lo establecido en el artículo 6º de la Ley 872 de 2003 de Colombia, ha utilizado la ISO 9001, adaptada a las instituciones colombianas, como soporte y estímulo de la



gobernanza para el desarrollo urbano sostenible. El proceso se inició en 2004 en el sector público colombiano cuando se aplicó la Norma técnica colombiana de calidad en la gestión pública NTCGP1000 (que toma como base la ISO 9001). En ella se determinan las generalidades y los requisitos mínimos donde se establece, documenta, implementa y mantiene un sistema de gestión de calidad. Al ser de carácter obligatorio, el sistema de gestión de calidad se implementó en entidades públicas en forma amplia en al menos 500 organizaciones estatales. El éxito de su aplicación ha hecho que la norma NTC GP 1000 haya pasado a ser parte del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, MIPG, mediante el decreto 1499 de 2017. La norma obedece al criterio de que la gestión se basa en procesos, y por tanto da importancia a los siguientes aspectos: la comprensión y el cumplimiento de los requisitos; la necesidad de considerar los procesos en términos del valor que generan; la obtención de resultados del desempeño y la eficacia del proceso; la mejora continua de procesos con base en mediciones objetivas. El gobierno colombiano obliga a la aplicación de esta norma en todas las entidades públicas, y que un organismo independiente evalúe su implementación real y eficaz (certificación). Como resultado de la aplicación del sistema de gestión de la calidad, de acuerdo con la norma NTC GP 1000, se ha conseguido mejorar la gestión de las entidades del Estado colombiano, asegurando que se proporciona un servicio o producto confiable y eficaz a la ciudadanía.

La incorporación de los sistemas estandarizados de gestión en la administración pública colombiana, ha supuesto un enfoque de la administración hacia el ciudadano. Se trata de un cambio de mentalidad entre los servidores públicos, que sustituyen «la buena voluntad por el método» y la sistematización de la planificación, las auditorías internas y la evaluación de los resultados. Todo ello conforma un robusto sistema de aplicación de mejoras con mecanismo «anti retorno», que facilita la asunción de responsabilidades, la transparencia y la rendición de cuentas.

Uno de los resultados alcanzados en el sector público colombiano ha sido la estructuración e integración de procesos



y procedimientos. En ellos se evaluaría el desempeño en términos de calidad y satisfacción de los usuarios. También se ha conseguido disponer de la capacidad para detectar y corregir de manera oportuna las desviaciones de los procesos que afectarán el cumplimiento de los requisitos. También se ha podido facilitar la comunicación con el ciudadano, ofreciendo un servicio confiable y eficaz. El desarrollo administrativo, el monitoreo y la evaluación han propiciado que se cumplan desde la participación del talento humano, los recursos administrativos, tecnológicos y financieros, el logro de metas institucionales y de gobierno, la simplificación de trámites, la armonización de estrategias y el establecimiento de políticas que permitan fortalecer la relación con la ciudadanía.

«La ISO 9001 para que los gobiernos locales satisfagan a sus ciudadanos»

ISO 18091 «Sistemas de gestión de calidad. Directrices para la aplicación de la ISO 9001 en el gobierno local»:

Esta es la primera norma de ISO en materia de gobiernos locales confiables, y tiene por objeto aportar directrices basadas en la ISO 9001 que permitan a los gobiernos locales mantener la confianza de la ciudadanía en sus decisiones e instituciones. Se basa en identificar las necesidades y expectativas de los ciudadanos y planificar y ejecutar un plan de acción para satisfacerlas.

Esta norma nace como resultado del rotundo éxito de la ISO 9001 en el sector privado, pero también en el sector público. En el año 2002 un grupo de profesionales de México presentó en Acapulco, en la reunión plenaria del Comité Técnico ISO/TC176 (responsable de las normas referidas a la temática de gestión y aseguramiento de la calidad), la propuesta de desarrollar una norma ISO sobre «gobiernos confiables». En esa época en Argentina se había desarrollado la Norma IRAM 30700, «Guía para la interpretación de la norma IRAM-ISO 9001:2001 en el Poder Legislativo» y posteriormente en España la UNE 66182: Guía para la evaluación integral del gobierno municipal (actualizada en 2016).



Antes de convertirse en norma ISO, se estuvo trabajando con un documento de ISO clasificado como «Acuerdo de Taller Internacional» (IWA, por sus siglas en inglés) titulado IWA 4. «Directrices para la aplicación de ISO 9001 en gobiernos locales». Estaba enriquecido con los aportes de expertos de más de 18 países, entre ellos España, donde tuvimos la oportunidad de validar su aplicación en un ayuntamiento del País Vasco. Con las aportaciones internacionales y una vez consensuado el documento final, ISO aprobó su uso como documento experimental ISO-IWA 4 «Directrices para la aplicación de ISO 9001 en gobiernos locales». En 2011 se presentó dentro del Comité Técnico ISO/TC 176 para valorar la posibilidad de convertirse en norma ISO, y se publicó en 2014 como la nueva Norma Internacional ISO 18091: «Sistemas de gestión de calidad. Directrices para la aplicación de la ISO 9001 en el gobierno local». Posteriormente ha sido actualizada con referencias a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. También se agregó una descripción de observatorios ciudadanos, entre otros aspectos.

Esta norma contiene todos los requisitos de la ISO 9001. Incluye una detallada guía sobre cómo se debería interpretar cada uno de ellos en un gobierno local. También explica el rol que desempeña el sistema de gestión como apoyo para lograr la mejora de la gestión de gobierno y su evolución hacia la confiabilidad por los ciudadanos, hasta la excelencia en el desempeño. Incluye un sistema de diagnóstico del nivel de madurez del gobierno local (rojo-no confiable, amarillo y verde-confiable), a partir del análisis de 39 indicadores relacionados con su desarrollo institucional, económico, social y ambiental.

La norma establece directrices para la aplicación de un observatorio ciudadano independiente que la utiliza como herramienta para la participación ciudadana y para la rendición de cuentas del gobierno local (ambos aspectos se vinculan con los ODS 16.6 y 16.7).

Desde su publicación original en 2005 como IWA 4 ha sido adoptada como norma nacional en muchos países y traducida a nueve idiomas. Su utilización es creciente y ha tenido una gran



difusión en México, donde se han realizado más de dos mil evaluaciones de municipios de acuerdo con la ISO 18091, en el marco del programa Agenda desde lo local 2002-2013.

«El medio ambiente sí importa»

ISO 14001. Sistema de gestión ambiental. Requisitos con orientación para su uso:

Este sistema contiene los requisitos para diseñar y establecer un sistema de gestión medioambiental que compromete a la institución a fijar unos objetivos de reducción y mejora de sus impactos ambientales. También pone en marcha procesos para conseguir esos objetivos y para monitorizar su cumplimiento. Su aplicación permite reducir los impactos ambientales negativos, asegurar el cumplimiento de los requisitos legales y reducir los riesgos ambientales.

La elaboración de esta norma se inició en 1992 en el seno del comité ISO/TC 207, que agrupa a representantes de la industria e instituciones. La norma de requisitos ISO 14001 (y utilizada para la certificación) se acompaña de la familia de normas ISO 14000, que se indican a continuación. Mientras ISO 14000 es el nombre genérico del conjunto de normas ambientales de ISO, la norma ISO 14001 se refiere específicamente al sistema de gestión ambiental, es decir, «a aquella parte del sistema global de gestión que incluye la estructura organizacional, las actividades de planificación, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos para desarrollar, implementar, lograr, revisar y mantener la política ambiental» ISO 14001: Especificación para la implementación del Sistema de gestión ambiental. ISO 14004: Guía para la implementación del sistema de gestión ambiental. ISO 19011: Criterios para auditar sistemas de gestión ambiental y requisitos para auditores. ISO 14021: Etiquetado ambiental. ISO 14031: Evaluación del desempeño ambiental. ISO 14040: Evaluación del ciclo de vida. ISO 14060: Guía para la inclusión de aspectos ambientales en las normas de productos.



«El sistema para mantener la red informática a salvo»

ISO 27001. Tecnología de la información. Técnicas de seguridad. Sistemas de gestión de la seguridad de la información. Requisitos:

ISO 27001 es una norma internacional que sirve para asegurar la confidencialidad e integridad de los datos y de la información, así como de los sistemas que la procesan. Es una norma para la seguridad de la información publicada inicialmente en 2005 por ISO e IEC (International Electrotechnical Commission) y revisada en 2013. Especifica los requisitos necesarios para establecer, implantar, mantener y mejorar un sistema de gestión de la seguridad de la información con base en los riesgos a los que se enfrenta la organización. La gestión de la seguridad de la información de la ISO 27001 se complementa con las buenas prácticas o controles establecidos en la norma ISO/IEC 27002. Tecnología de la información. Técnicas de seguridad. Código de prácticas para los controles de seguridad de la información, que incluye un catálogo de buenas prácticas.

La familia de normas ISO 27000 está compuesta por varias normas que desarrollan y complementan la norma principal de requisitos ISO 27001, como por ejemplo la ISO 27002, ya citada, o la ISO 27004, que especifica las métricas y las técnicas de medida aplicables para determinar la eficiencia y eficacia de la implantación de un SGSI y de los controles relacionados.

«Un lugar seguro para trabajar»

ISO 45001. Sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo:

Este sistema sirve para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral, reducir los riesgos laborales, aumentar la seguridad de los empleados y crear mejores condiciones de trabajo. Con ello se consigue un *lugar seguro para trabajar*, con todo tipo de ventajas derivadas, tales como fomentar la reputación de una organización y la motivación del personal. Esta norma facilita superar las evaluaciones de *compliance* y abordar con garantías las responsabilidades directivas ligadas a accidentes laborales.



Publicada el 12 de marzo de 2018, la ISO 45001 ha contado durante su elaboración con aportaciones de más de 70 países y es aplicable a todos los tamaños y sectores de instituciones. Se basa en el estándar anterior Ohsas 18001, y aporta la perspectiva de gestionar una organización fuerte y sostenible que incluye la visión de las partes interesadas y está basada en procesos que contemplan tanto el riesgo como las oportunidades. Anticipa el control de todos los factores que puedan dar lugar a enfermedades o lesiones, mitigando los efectos adversos en el estado físico, mental y cognitivo de las personas. Al igual que la ISO 9001, la ISO 14001 o la ISO 27001, se trata de una norma que es ampliamente utilizada para demostrar frente a terceros su cumplimiento mediante la certificación.

Los modelos de excelencia

Un modelo de gestión de excelencia es un sistema integral que permite el ordenamiento estratégico en todos los ámbitos de una organización. Se establece a través de un ciclo de mejora continua de sus prácticas internas y del valor que entrega a sus usuarios y partes interesadas.

Los modelos de excelencia facilitan una visión global de la institución y su relación con las partes interesadas (ciudadanos, empresas, etc.) así como la asunción de responsabilidades por parte de los directivos de las instituciones, forjando un enfoque integral de consenso a modo de interpretación construida a partir del análisis de los diferentes hitos de la gestión. Gracias a los modelos, los directivos perciben cómo los planes, programas, procesos y actividades que se encuentran bajo su responsabilidad se integran con el resto. Además, proporcionan pistas para abordar aspectos de la gestión que hasta ese momento carecían de un enfoque global y únicamente se gestionaban de forma poco estructurada e independiente del resto de la organización. También promueven cierto consenso integral en las organizaciones pues, al mostrar y valorar el grado de cumplimiento con los criterios orientativos de los modelos, resultan de inestimable valor para detectar lagu-



nas o discrepancias, alinear los objetivos y asegurar la coherencia y consistencia en el liderazgo y los enfoques.

Los modelos de excelencia más conocidos a escala internacional son el de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM), creada en 1988 por los presidentes de 14 importantes compañías europeas, bajo los auspicios de la comisión europea. Actualmente cuenta con más de 800 miembros. En 1998 se celebra el acto formal de constitución de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (Fundibeq) y a principios de 1999, en una convención donde participaron 80 representantes de 17 países iberoamericanos se logró consensuar, entre otros documentos, el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión. Así mismo son importantes el Modelo Deming, de Japón, creado en 1951 por JUSE, y el norteamericano Malcolm Baldrige, creado en 1987 por la Fundación para el Premio de Calidad.

En Iberoamérica cada país posee su propio modelo de excelencia, adaptado a las características de su tejido económico y social, y todos forman un estímulo permanente para que empresas e instituciones públicas participen en los premios a la excelencia que aceleran el proceso de mejora de las organizaciones y promueven el trabajo en equipo. Algunas organizaciones nacionales con modelos de excelencia propios que fomentan los premios nacionales son las siguientes: en Argentina la Fundación Premio Nacional de la Calidad; en Brasil, Fundação Nacional da Qualidade; en Chile, Chile Calidad; en Colombia, Corporación Calidad; en Cuba, Oficina Nacional de Normalización; en Ecuador, Corporación Ecuatoriana de la Calidad Total; en España, Centros de Excelencia, Cex y Aeval; en México, Instituto para el Fomento de la Calidad Total; en Paraguay, Asociación Paraguaya de la Calidad; en Perú, Centro de Desarrollo Industrial (CDI) de la Sociedad Nacional de Industrias; en Portugal, Asociación Portuguesa de Calidad; en República Dominicana, Secretaría de Estado para la Administración Pública (SEAP); en Uruguay, Instituto Nacional de Calidad (Inacal).



Al igual que los sistemas de gestión, la aplicación de modelos de excelencia no suele ser obligatoria y depende de una decisión de la dirección. Esto puede dificultar su aplicación generalizada y el desarrollo de los beneficios que conlleva, para alcanzar así una gobernanza que permita un desarrollo urbano sostenible.

Un modelo de excelencia internacional específico para las administraciones públicas es el modelo CAF.

El Modelo CAF

El Marco Común de Evaluación (CAF), siglas en inglés de *Common Assessment Framework*:

Este es un modelo organizativo que permite obtener un diagnóstico organizativo y elaborar un plan de acción con el objetivo de lograr organizaciones públicas excelentes. Está especialmente diseñado para el sector público, ya que contempla aspectos como el liderazgo político y los ciudadanos. El modelo CAF tiene por objeto identificar las fortalezas y debilidades de la organización. Sirve como herramienta introductoria para que los administradores públicos comiencen un proceso de mejora continua. Permite crear la «cultura de calidad», así como introducir los diferentes modelos que se usan en la gestión de calidad total. También facilita el *benchmarking* entre las organizaciones del sector público.

Fue creado para que las organizaciones públicas de Europa comenzasen a utilizar técnicas de gestión de calidad para mejorar su rendimiento, y se ha extendido a varios países de Iberoamérica. El CAF puede utilizarse en todos los ámbitos del sector público, tanto en la administración nacional como en la federal, y a escala regional y local.



CAPÍTULO 2

Enfoque y sistemas
inteligentes para las
ciudades de América
Latina y el Caribe

Enfoque y sistemas inteligentes para las ciudades de América Latina y el Caribe¹

Alejandro Liberman

*Comité Ejecutivo del Consejo de Planeamiento Estratégico de la
Ciudad de Buenos Aires. Argentina*

En síntesis, se puede decir que las sociedades modernas y urbanas, atravesadas por una enorme transformación social, fueron ampliando sus contornos ciudadanos medievales para extenderlos y reproducirlos por dentro y por fuera. Esto ocurrió en el continente europeo, se diseminó hacia otras regiones del planeta y derivó en una serie de innovaciones. Como bien lo destaca Johnson (2019: 17) estas innovaciones siguieron una línea ascendente hacia el desarrollo de mejores herramientas, fuentes de energía y formas de transmitir información.

Desde mediados de los años 50 del siglo pasado estamos transitando una Tercera Revolución Industrial, o Revolución de la Inteligencia. Las implicaciones de esto transversalizarán muchos de los ecosistemas conocidos y cambiarán nuestra forma de vivir, de trabajar y de relacionarnos unos con otros. Así se pronuncia Schwab (2016) al mostrar los cambios profundos en todas las industrias, marcados por la aparición de nuevos modelos de negocios, la irrupción de operadores y la remodelación de los sistemas de producción, consumo, transporte y entrega. En el ámbito social, la autora observa que se está dando un cambio de paradigma sobre cómo trabajamos y nos comunicamos, al igual que en cómo nos expresamos, nos informamos y nos entretenemos.

¹ La Nueva Agenda Urbana se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. La Asamblea General de las Naciones Unidas reafirmó la Nueva Agenda Urbana en su sexagésimo octava sesión plenaria de su septuagésimo primer período de sesiones, el 23 de diciembre de 2016. URL: <https://www.agenda2030.gob.es/sites/default/files/recursos/HÁBITAT.pdf>



Para Rifkin (2011) los pilares de la Tercera Revolución Industrial son cinco: 1) La transición hacia la energía renovable, 2) la transformación del parque de edificios de cada continente en microcentrales eléctricas que recojan y aprovechen *in situ* las energías renovables, 3) el despliegue de la tecnología del hidrógeno y de otros sistemas de almacenaje energético en todos los edificios a lo largo y ancho de la red de infraestructuras, para acumular energías como las renovables, que son de flujo intermitente, 4) el uso de la tecnología de internet para transformar la red eléctrica de cada continente en una interred de energía compartida, que funcione exactamente igual que internet y, 5) la transición de la actual flota de transportes a vehículos de motor eléctrico, con alimentación de red.

La transición a una Cuarta Revolución Industrial será consecuencia de atender todas estas transformaciones que afectarán, sin dudas, las maneras en que los humanos nos conectamos entre nosotros y entre las máquinas, junto a la reformulación y las matrices de los mercados, entre otros cambios profundos. En palabras de Schwab² las categorías que se incorporan son tres: velocidad, amplitud y profundidad e impacto de los sistemas. En cuanto a la velocidad, al contrario que las anteriores revoluciones industriales, esta evoluciona a un ritmo exponencial, más que lineal. Este es el resultado del mundo polifacético y profundamente interconectado en que vivimos, y del hecho de que la nueva tecnología engendra, a su vez, tecnología más nueva y poderosa. En cuanto a la amplitud y profundidad, el autor sostiene que se basan en la revolución digital y combinan múltiples tecnologías que están provocando cambios de paradigma sin precedentes en la economía, los negocios, la sociedad y las personas. No solo está cambiando el «qué» y el «cómo» hacer las cosas, sino el «quiénes somos». En cuanto al impacto de los sistemas, se corresponde con

² Sobre el fragmento de la publicación de Schwab se puede consultar: <https://www.megustaleer.com.ar/libros/la-cuarta-revolucion-industrial/MES-083717/fragmento>



la transformación de sistemas complejos entre (y dentro de) los países, las empresas, las industrias y la sociedad en su conjunto.

Dramáticamente, entre tanto, los gobiernos tuvieron que resolver los grandes problemas de sus burocracias, rutinas y capacidades canónicas en relación con los cambios veloces que se producían en las ciudades a través del fenómeno social que Munford (1979: 11) denominó movimiento y asentamiento.

Schwab (op cit.) avizora que los gobiernos y las instituciones se están reiventando, como también lo están haciendo los sistemas de salud, educación y transporte.

A raíz de esta manifiesta asincronía y vértigo expansivo del conocimiento: ¿cómo atender y entender los cambios para adecuarse y articular con ellos el arte de gobernar? Y, ¿de qué manera, con qué procedimientos e instrumentos se podrá gobernar?

En este capítulo no es nuestra intención detenernos en dar respuestas a todos estos interrogantes, pero quizá nos brinden el adecuado impulso para dar el gran salto en el tiempo y montarnos en las grandes cumbres de países cuyos gobiernos, desde mediados del siglo XX, mediante la fórmula del consenso, adoptaron tardíamente directrices que intentaron explicar los fenómenos causados por el progreso humano y, así cómo gobernar tales acontecimientos bajo un enfoque racional y sostenible.

Desde esta visión de conjunto nos detendremos en algunas ideas que dotaron a las ciudades con el atributo de inteligentes, suponiendo, además, que la arritmia entre la ciudad y la inteligencia aún es una marca insoslayable en Latinoamérica y el Caribe.

La propagación de las ciudades y los nuevos consensos internacionales

Glaesser (2012: 2) afirma, sin rodeos, que la ciudad ha triunfado después de que el progreso evolucionó con la forma de un palo de hockey: un muy largo período donde el avance es tan lento que resulta casi imperceptible, seguido de dos siglos de extraordinario crecimiento y desarrollo (Etchebarne, 2019: 13).



Johnson (2019: 19) se aferra en sostener que las nuevas innovaciones se ven influenciadas por la historia geopolítica; es decir, se forman las ciudades y centros comerciales sin importar las fronteras ni las identidades nacionales, especialmente en nuestro mundo cada vez más interconectado.

El aire de la ciudad nos hace libres, célebre expresión emergida en las ciudades de Europa central y septentrional rescatada por Weber (1987: 40).

Entre los siglos XIV y XVI muchos testigos percibieron el fenómeno (Romero, 1978). Pero lo que queremos enfatizar aquí es que este proceso migratorio reúne además tres grandes preceptos urbanos, innovación, progreso y libertad, como nunca antes había ocurrido en la historia de la humanidad³.

No hay que olvidar las dinámicas intermitentes que han ido ocurriendo en las ciudades. El gran e irreversible impulso ocurrido a mediados del siglo XIX nos interroga desde hace unas pocas décadas sobre cómo y con qué recursos daremos otro nuevo salto⁴.

El movimiento y asentamiento *de facto* de las personas del campo a la ciudad ocurrió precisamente porque cada vez más gente quería vivir en las ciudades. Sobre el clivaje campo-ciudad hay suficiente literatura que la reivindica y otra que la debate y rebate. También es sabido que tras la ciudad hay toda una dialéctica, especialmente en Latinoamérica y el Caribe, en perpetua tensión y conflicto.

Según las Naciones Unidas (2018) las causas de este fenómeno continuo de traslado hacia las ciudades reside en que parte de la población mundial desplazará su lugar de residen-

³ Por motivos de abreviación el clivaje campo-ciudad desborda nuestro alcance y solo lo dejamos expuesto para señalar que el pasaje de un territorio a otro se torna difuso y merece un mayor grado de profundidad y extensión analítica y casuística.

⁴ Sin embargo, los primeros estudios sobre la preocupación por el estado de la naturaleza se pueden encontrar en las investigaciones de los naturalistas y biólogos evolucionistas de los siglos XVIII y XIX. Entre ellos cabe mencionar a Carlos Linneo, Jean-Baptiste Lamarck, Charles Darwin y Alfred Russel Wallace, entre muchos otros. Hollmann, María A. (2017: 16).



cia de las áreas rurales a las urbanas. A esta predicción se unen perspectivas de crecimiento demográfico según las cuales cerca de 2 500 millones de personas se incorporarán a la vida en las ciudades para esa fecha.

El futuro de la población mundial es urbano. Con más de la mitad de la población mundial viviendo en áreas urbanas (55%, frente al 30% en 1950), la urbanización determina la distribución espacial de la población mundial y es una de las cuatro megatendencias demográficas. La completan el crecimiento de la población mundial, su envejecimiento y la migración internacional. Las estimaciones y proyecciones de urbanización introducidas en este informe, indican que el crecimiento futuro de la población humana puede explicarse casi en su totalidad por un número creciente de habitantes de la ciudad.

A mediados de siglo, aproximadamente dos tercios (68%) de la población mundial vivirá en zonas urbanas. Se proyecta que la población urbana mundial crecerá en 2 500 millones de habitantes urbanos entre 2018 y 2050. Casi 90% de ese aumento se concentrará en Asia y África. En muchas regiones la proporción de la población que vive en las ciudades, así como la cantidad y el tamaño de estas, seguirán creciendo. Las impulsará una combinación de factores que incluye una mayor proporción de nacimientos que de muertes en áreas urbanas, la migración de las zonas rurales a las urbanas (Lerch, 2017), así como la urbanización de áreas anteriormente rurales. La urbanización también está transformando la vida de quienes viven en las zonas rurales alrededor de las ciudades. Estas son las principales puertas y destinos para los migrantes internos e internacionales. La migración debe integrarse en la planificación estratégica y la gestión de las ciudades y los sistemas urbanos (UN, 2019).

Mientras el fenómeno urbano se desarrollaba inexorablemente, una de las respuestas globales sobre el ambiente y el desarrollo se plantearon tanto en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo, 1972, como en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, 1992. Ambas adoptaron el primer cuerpo de legislación blanda para cuestiones internacionales



relativas al medio ambiente (Soares Jr. *et al.*, 2008: 106) y el enfoque de desarrollo para la protección del medio ambiente mientras aseguraba el desarrollo socioeconómico, respectivamente⁵. De allí en más se han producido de manera exponencial reuniones y documentos que reflejan una tendencia de arreglos multidimensionales ordenadores en los territorios, especialmente, urbanos y de carácter mundial.

La profusión de informes de los organismos internacionales, preeminentemente las Naciones Unidas, se basó en la diagnosis y la prospectiva de asuntos regionales y mundiales relevantes con la recogida de fuentes significativas, sobre todo desde la década del 2000. Naciones Unidas (2019) sostiene, desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, que se ve desafiada por los patrones de consumo que prevalecen en los entornos urbanos. Debido en parte a sus mayores ingresos, los habitantes urbanos tienden a consumir más *per cápita* que los habitantes rurales. Las ciudades de hoy representan entre el 71 y el 76 % de las emisiones de CO₂ y entre el 67 y el 76 % del uso global de energía (Seto *et al.*, 2014).

En suma, la correlación entre el fenómeno urbano y las problemáticas que este lleva ínsito, han generado la sinergia y los consensos necesarios para que nuevamente aparezcan las oportunidades que moderen y, a su vez, amplíen los ciclos de desarrollo y crecimiento. Esto es posible mediante la aplicación de los criterios generales de la inteligencia colaborativa como atributo -en esencia- humano postulado por la llamada teoría de la mente extendida, de Clark y Chalmers (1998), y recordada por Bilinkis (2019) al considerar la tecnología como una extensión abstracta de nuestros cuerpos y nuestras mentes.

⁵ En la conferencia participaron 172 gobiernos. Sus temas principales fueron medio ambiente y desarrollo sostenible. Asistieron unos 2400 representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG); 17 000 personas asistían al foro paralelo de ONG. Mecanismos de seguimiento: Comisión para el Desarrollo Sostenible; Comité Interagencia para el Desarrollo Sostenible; Junta Consultiva de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible. Fue precedida por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 1972.



Si ahora nos concentramos en la Agenda 2030 (Hábitat III) vemos reflejada la palabra inteligente en dos oportunidades.

Por un lado, el apartado 66 dice:

Nos comprometemos a adoptar un *enfoque de ciudades inteligentes* en el que se aprovechen las oportunidades de la digitalización, las energías y las tecnologías no contaminantes, así como las tecnologías de transporte innovadoras, de manera que los habitantes dispongan de opciones para tomar decisiones más inocuas para el medio ambiente e impulsar el crecimiento económico sostenible y que las ciudades puedan mejorar su prestación de servicios.

Y en el apartado 122 del texto se lee que:

(...) También daremos prioridad a los *sistemas eléctricos inteligentes* de distribución por distritos y a los planes de energía comunitarios para mejorar las sinergias entre las energías renovables y la eficiencia energética.

Bajo esta propuesta metodológica expuesta en un documento de alcance mundial, como la Nueva Agenda Urbana, en las ciudades se nos presentan estos objetivos de mediano alcance planteados por Clos (2017: IV-VI), el Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III):

- Un ideal común para lograr un futuro mejor y más sostenible en los sistemas urbanos en una era en que vivimos un crecimiento sin precedentes de la urbanización.
- Las ciudades pueden ser fuentes de soluciones a los problemas a que se enfrenta nuestro mundo en la actualidad, y no su causa, a través de cinco pilares: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local.



- Conectar la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el objetivo 11, que trata de las ciudades y comunidades sostenibles.
- Repensar la forma en que planificamos, construimos y gestionamos nuestros espacios urbanos no es una opción, sino un imperativo.

Mencionamos *ut supra* que las dos categorías que subyacen en las ciudades de este siglo son: el desarrollo urbano y el desarrollo tecnológico, al igual que el proceso sinérgico que se produce entre estos (Cugurullo, 2018: 2).

Es decir, el desarrollo urbano entendido como el crecimiento de la proporción de la población residiendo en ciudades que va en busca de la mejora del bienestar y de la calidad de vida (Velasco *et al.*, 2011). Seguido por otro proceso de urbanización acelerado con una tendencia al crecimiento natural con una tasa de urbanización para América Latina y el Caribe, del 80% (Naciones Unidas, 2012: 17-18).

En la actualidad, la ciudad se convierte en inteligente a través de la incorporación de un conjunto de tecnologías «invisibles»: sensores y redes inteligentes, redes de big data, sistemas de transporte autónomos y generadores de energía renovable. En otras palabras, según Joshi *et al.*, (2016) una ciudad inteligente es aquella que puede monitorear, integrar y mantener la funcionalidad de toda la infraestructura crítica como carreteras, túneles, vías aéreas, vías fluviales, ferrocarriles, suministro de energía de comunicación, etc. Tiene la capacidad para ayudar a optimizar los recursos mientras que atiende los problemas de seguridad.



Desafíos tecnológicos para el contexto regional latinoamericano y caribeño

Cuando aceptamos nuestros límites podemos ir más allá de ellos

Albert Einstein

En los tiempos del primer alcalde de Chicago, William Butler Ogden (1837-1838), se generó en esa ciudad toda una serie de innovaciones para responder a una de las grandes interrogantes que padecían los centros urbanos desde la Antigüedad: dónde depositar los desechos.

La rutina de esta actividad se basaba en la informalidad y en la inmediatez de volcar los desperdicios a las fuentes de agua naturales que, además, servían como suministro alimentario a sus habitantes.

Hacia fines del siglo XIX dos tecnologías invisibles para la vista del paisaje urbano cambiaron radicalmente esta situación; a partir de ellas se pudo lograr el saneamiento y el agua potable: una fue el alcantarillado, que condujo los desperdicios a través de tuberías subterráneas. La otra fue la aplicación del hipoclorito de calcio a los fluidos en una justa medida, lo cual transformaba el agua contaminada en potable. Poco en poco esta fue llegando a las casas a través de los grifos.

Estos grandes proyectos de ingeniería y experimentales crearon un patrón que luego definiría a las metrópolis del siglo XX y XXI: la idea de la ciudad como un sistema que depende de una red invisible de infraestructuras y servicios subterráneos, como alcantarillado, transporte y fibra óptica.

Estos descubrimientos eslabonados constituyeron, entre otros tantos, soluciones tecnológicas de acuerdo con los recursos técnicos disponibles en la época y ubicados en un contexto determinado. Esto facilitó el cambio, mejoró sustancialmente las condiciones de vida urbanas, y amplificó las innovaciones desde un centro urbano a otros alrededor del planeta.

Si nos deslizamos por el tiempo, a mediados de la década del 50 del siglo pasado, Kao, un profesor e ingeniero electrónico de



origen chino, desarrolló un material que conocemos como fibra óptica. Este producto sirvió como medio de transmisión para sustentar nuestras actuales redes de comunicación, como internet, a partir de otro descubrimiento milenar: el vidrio.

Tanto el descubrimiento del vidrio como su derivado, la fibra óptica, provocaron transformaciones estructurales en las sociedades: espejos, ventanas, telescopios, microscopios, gafas, internet, redes informáticas, higiene y confort, vacunas y antibióticos, entre otros.

En definitiva, los emprendedores y científicos introdujeron una serie de descubrimientos e invenciones vitales para la especie humana. La multiplicidad de factores causales y algunos eventos casuales se han ajustado a los avances de la técnica y del conocimiento en contextos determinados. El influjo de la innovación fue la materia prima para el desarrollo urbano y tecnológico.

Si nos referimos a contextos donde las innovaciones recibieron su acogida y se transformaron en verdaderas creaciones propagadas hacia otros escenarios, observamos que en los países en donde había mayor concentración urbana y, así mismo, de recursos humanos y de capital, se conjugaron una serie de condiciones que hicieron posible las grandes transformaciones multidimensionales del mundo contemporáneo.

Un ejemplo es Inglaterra, que reunía una serie de condiciones que provocaron las llamadas revoluciones industriales: a) poseía capital para invertir proveniente de la actividad comercial y la piratería de ultramar; b) ostentaba una red de comunicaciones más rápidas que los países de la Europa continental; c) las prácticas usuales se basaban en el pragmatismo, la actitud emprendedora y el flujo regular de dinero ingresado (Bryson, 2015: 194) no intervenidos por el sistema político de la incipiente democracia parlamentaria; d) poseía una red comercial internacional que le proveía de materias primas y le proporcionaba nuevos mercados; e) los factores climáticos; Rubio (2014). Señala que en los países fríos hay que comer más calorías para mantener la temperatura corporal necesaria; también gastan más en protegerse del frío,



desde ropa hasta infraestructuras y calefacción. Esta situación les lleva a gastar más, por lo que requieren un nivel de ahorro mayor. Necesitan un mayor esfuerzo para cumplir sus necesidades, lo que se verá reflejado en una mayor demanda de desarrollo; f) el cerco de los campos de labranza (que permitió que los campesinos migrasen a las ciudades para formar parte de la masa trabajadora urbana); g) la vulnerabilidad generalizada de las condiciones de vida y de la sociedad (como lo rescata Bryson, op cit., a mediados del siglo XIX la esperanza media de vida al nacer había oscilaba entre 18 años y medio y 28 años, y en ningún lugar de la Gran Bretaña urbana superaba los 30).

En una reciente publicación de Norberg (2016), y desde una mirada optimista del mundo actual, el autor nos informa que, al momento de publicarse la primera edición del periódico inglés *The Spectator*, en 1828, la mayoría de la gente en Gran Bretaña vivía en lo que ahora se considera pobreza extrema. La vida era desagradable (la gente todavía tiraba sus desechos por la ventana) y brutal (los cadáveres todavía se exhibían en las horquillas). Pero incluso entonces las cosas estaban mejorando. La primera versión de *The Spectator*, en 1711, se publicó en una Gran Bretaña cuya población subsistía en promedio con menos calorías de las que el niño promedio recibe hoy en el África subsahariana.

Bajo estas condiciones –aunque no eran las únicas–, como apunta Rodríguez (2009), se produjo un crecimiento económico y un aumento de la productividad sin precedentes hasta entonces. Esta revolución trajo consigo la llamada «economía capitalista», fundamentada en el flujo del dinero para producir y mano de obra para llevar a cabo dicha producción.

Desde 1750 la población de Londres pasó de 700 000 habitantes a más de cuatro millones y medio en 1901 (seis millones seiscientos mil incluyendo la zona suburbanas)⁶. El rápido crecimiento de la ciudad, el cambio de una vida básicamente rural (derribando la *teoría malthusiana de población*) a una economía

⁶ Historia de Londres. URL: <https://www.londres.es/historia>



basada en la industria y un desarrollo tecnológico sin precedentes evidencian dicho cambio.

A más de una centuria de tal acontecimiento (según UN-Hábitat, 2013), las ciudades con los mejores indicadores de factores de prosperidad sólida son Viena, Varsovia, Milán, Barcelona, Copenhague, Zuich, Amsterdam, Auckland, Melbourne, Tokio, París, Oslo, Dublín, Helsinki, Estocolmo, Londres, Toronto y Nueva York.

Las ciudades mencionadas poseen: a) una fuerte integración entre las cinco dimensiones de prosperidad (desarrollo sostenible, equidad e inclusión social, productividad, calidad de vida e infraestructura); b) una alta producción de bienes y servicios, fuertes fundamentos económicos y alta productividad; c) funcionalidad del poder de los territorios urbanos (gobernanza, planificación urbana, leyes, regulaciones y marcos institucionales) creando entornos seguros y protegidos⁷.

Por detrás de las ciudades con altos índices de prosperidad aparecen, en Latinoamérica y el Caribe, Guadalajara, Buenos Aires, ciudad de México, Lima, Quito, Medellín, ciudad de Guatemala, Guayaquil, São Paulo, Bogotá y Tegucigalpa⁸.

El indicador *Cities in Motion* (2019: 26-27; 36-38) toma en cuenta nueve dimensiones: economía, capital humano, cohesión social, medioambiente, gobernanza, planificación urbana, proyección internacional, tecnología y movilidad y transporte. Diez ciudades latinoamericanas y del Caribe integran la lista: Santiago de Chile (66), Buenos Aires (77), Montevideo (92), San José de Costa Rica (112), Panamá (114), Rosario (125), Río de Janeiro (128), Brasilia (130), São Paulo (132) y Ciudad de México (133). Entre las primeras diez de cada una de las dimensiones nombradas no aparece ninguna de las ciudades de la región, prevalecien-

⁷ Se puede estimar el índice de percepción de su ciudad de manera interactiva ingresando a: <http://cpi.unhabitat.org/estimate-cpi-your-city>

⁸ Para saber más sobre el Índice de Percepción Global se puede ingresar a: <http://cpi.unhabitat.org/big-picture>



do las de Europa, Canadá y Estados Unidos de Norteamérica y, en menor medida, algunas ciudades de Asia.

De nuevo, a lo largo de los años, el liderazgo de esta región se ha distribuido entre las dos primeras ciudades. Este año Santiago supera a Buenos Aires, ya que ha tenido una mejor evolución y se encuentra entre las primeras 30 según las dimensiones de planificación urbana y medioambiente. Buenos Aires se encuentra entre las primeras 30 en cuanto a planificación urbana, medioambiente y proyección internacional, pero su mala posición en economía la sitúa muy por debajo de Santiago en la lista general (*Cities in Motion*, 2019: 43).

Además, algunas de estas comparten la cartelera de las diez primeras entre las ciudades inteligentes del planeta, en este orden: Nueva York, París, Tokio, Reykjavik, Singapur, Seúl, Toronto, Hong Kong y Amsterdam (Millán, 2019).

En cambio, según el *Legatum Prosperity Index* (2018), los países de la región que encabezan los indicadores son: Uruguay (30), Costa Rica (31), Chile (38), Panamá (43), Trinidad y Tobago (48), Surinam (50), Argentina (53), Jamaica (54), Colombia (57) y México (59). Para conformar el indicador de prosperidad se tomaron en cuenta nueve variables: calidad de la economía, ambiente para los negocios, gobernanza, educación, salud, protección y seguridad, libertad personal, capital social y ambiente natural.

El nuevo proceso de urbanización ocurrido a mediados de la década del 50 del siglo pasado trajo aparejadas múltiples consecuencias. Convirtió a las ciudades en la forma dominante de hábitat (UN-Hábitat, 2013) para las comunidades, renovando de manera creciente a aquellas como centros de innovación, producción y desarrollo.

Si nos mudamos a América Latina y el Caribe y avanzamos cronológicamente en el tiempo, estas regiones adoptaron, adaptaron y saltaron –en muchos casos– las tecnologías y las infraestructuras originarias de Europa y de Norteamérica como motores para el cambio de los paradigmas socioeconómico y urbano.

El crecimiento exponencial y desordenado de las ciudades de ambos territorios, a partir de las migraciones, concentró pobla-



ciones altamente urbanas. Dos tercios de la población latinoamericana vive actualmente en ciudades de veinte mil habitantes o más y casi un 80 % en zonas urbanas, despuntando en la región las megaciudades de Sao Paulo y México (cada una supera los 10 000 000 de habitantes). En el mundo actual, una de cada tres personas vive en una de las 56 ciudades de más de un millón de habitantes (en 1950 había solo ocho ciudades de esas características). En cambio, las ciudades intermedias son aquellas que tienen un rango poblacional de entre cincuenta mil y un millón de habitantes. Según la CGLU, el rango de cantidad de las ciudades intermedias en América Latina y el Caribe es 276-305, por los años 2015-2030.

El cambio en el abordaje de la problemática urbana no es menos relevante. La propuesta tiene que ver con el abandono de la visión sectorialista de lo urbano y la adopción de una visión multisectorial integrada, que prioriza la equidad y pone foco en el ser humano y su escala. Es más, intenta incorporar el manejo de riesgo de desastres como un factor natural en la planificación (Terraza, 2017).

Sin embargo, de acuerdo con el documento de la Cepal (2012: 147), entre los *déficits urbanos*, de esta misma región sobresalen, de manera muy heterogénea, la pobreza y la informalidad y precariedad habitacionales (asentamientos improvisados o tugurios); la falta de cobertura de servicios básicos y su mala calidad; las deficiencias del transporte colectivo; los problemas del transporte privado y la escasez de equipamiento comunitario y espacios públicos.

El mismo Terraza (op cit.,) explica que vivimos en una región en donde desde hace 60 años las ciudades crecen en infraestructura urbana muy por detrás del crecimiento poblacional y de su expansión física. En Latinoamérica, aproximadamente 25 % de la población vive en asentamientos informales, y se estima que serán 160 000 000 de personas en 2020. En la región actualmente 75 % de la vivienda producida anualmente es informal, lo que implica que carecen de títulos de propiedad y acceso a infraestructura y servicios básicos. Para complejizar la situación, estos



asentamientos se erigen generalmente en el único espacio libre de la ciudad: aquellos de mayor riesgo de desastres (inundaciones, deslizamientos, entre otros). Lugares donde existe la mayor vulnerabilidad social y pobreza. El déficit de vivienda cuantitativa (número de familias que no la poseen) es cercano al 37% en Latinoamérica. Apenas se trata, aproximadamente, 20% de las descargas cloacales, y solo 50% de los residuos son procesados adecuadamente. Para completar este escenario, Latinoamérica es la región más violenta del planeta, con una media de 24 homicidios cada 100 000 habitantes, más del doble que el promedio internacional. Sus con ciudades alcanzan los 90 homicidios cada 100 000 habitantes.

Si bien estos números corresponden a promedios regionales con variabilidad local, dan una clara idea sobre la deuda histórica, irreversible en el corto plazo. Revertir estos guarismos y al mismo tiempo planificar el crecimiento actual para saldar esa deuda en el futuro es el gran desafío. Una gran mayoría de los gobiernos de la región están priorizando la inversión en infraestructura urbana para los más vulnerables socialmente. Programas como «Mina Casa Minha Vida» en Brasil; «Quiero a mi Barrio», en Chile, o el «Programa de Mejoramiento de Barrios», en Argentina, han tenido y tienen un impacto decisivo para bajar este déficit. Se han convertido en política y este proceso sí es irreversible. Y también existe una segunda generación para este tipo de proyectos: la búsqueda no es solo la provisión de infraestructura y vivienda. Estos proyectos incluyen la voluntad de «construir ciudad», desarrollando un tejido social con calidad de vida más equitativa, que incorpore la informalidad a la formalidad, y es ahí donde se evidencia una oportunidad. Estos nuevos desarrollos recuperan la tradición de las ciudades latinoamericanas donde el espacio público de calidad vuelve a ser una prioridad. Se busca que la mayoría de los viajes se realicen a pie o en transporte público (la construcción de los nuevos metros de Panamá, Lima y Quito son muestra de la fuerte apuesta a este último). Se busca que el transporte público esté ligado al diseño urbano del barrio y que el uso del suelo vuelva a ser mixto y ocupado en alta densidad.



Este panorama incluye una ciudadanía con más derechos sociales y marcadamente urbana. Se presenta también una batería compleja de temas relevantes, como los procesos de educación y la calidad de la democracia, las dinámicas de los sistemas de partidos y su credibilidad, las articulaciones interjurisdiccionales y las capacidades institucionales de los gobiernos municipales. Estos temas han transitado de manera dispar y, en gran medida, han socavado los procesos de desarrollo y del valor de la inteligencia (desde el sentido más simple que propone la palabra).

CONCLUSIONES

El tiempo es veloz; tu vida es esencial
David Lebón

Vivimos en un mundo de cambios profundos, rápidos y bruscos. Tanto el desarrollo urbano como el tecnológico (DUDT) nos proponen una mirada amplia, multifacética y desafiante para atender las dinámicas que se están dando en nuestras ciudades, al igual que las evidencias que nos revelan los acontecimientos de este experimento humano.

Hemos superado y vencido muchos de los traumas estructurales con los que convivían nuestros ancestros: hemos derrotado la penumbra, las enfermedades endémicas, el hambre generalizada y la fragilidad de los seres humanos ante la incertidumbre de vivir o morir al nacer o al promediar unas decenas de años.

En los albores de siglo XX se habrían consolidado y expandido muchas de las invenciones e innovaciones surgidas en Europa y Estados Unidos que rápidamente modificaron el *statu quo* de las generaciones precedentes; esto se explica con una sola palabra: confort.

Los gobiernos y las burocracias ya estaban suficientemente institucionalizados y atravesados por los lentos procesos históricos que el poder estatal construyó a través de los siglos, aunque supo abastecerse de los avances científicos y tecnológicos



de las ciencias para *aggiornarse* con mayor velocidad en los últimos doscientos años.

Sin embargo, el tándem DUDT rebasó las capacidades institucionales de los gobiernos para prever y atender los movimientos y las consecuencias que se están produciendo aceleradamente, sobre todo en aquellos países caracterizados como «en desarrollo».

Asumidos los estándares que el confort trajo consigo, la vara del bienestar ha modificado exponencialmente los senderos del desarrollo. Aquí se conecta la contribución de los países y actores relevantes del mundo que a poco de tres años supo señalar las directrices estratégicas y asumir el compromiso de dar cumplimiento a las metas propuestas de mediano plazo. Estas subordinarán el desarrollo de las ciudades priorizando la adopción de los sistemas inteligentes para reducir las brechas sociales y mitigar los déficits urbanos de nuestras ciudades.



CAPÍTULO 3

Gestión pública y
democracia participativa
en los gobiernos locales:
posibilidades, límites
y desafíos

Gestión pública y democracia participativa en los gobiernos locales: posibilidades, límites y desafíos

Eduardo Grin

Fundación Getulio Vargas. Brasil

INTRODUCCIÓN

El término gobiernos locales democráticos no es exagerado porque el incentivo a la participación popular organizada expresa una voluntad política a favor de una lógica que comparte espacios de poder e influencia con la sociedad. Dado que los gobiernos no son solo traducciones de elecciones técnicas, sino que sus elecciones políticas revelan concepciones y valores, la forma en que se producen las decisiones públicas es importante. La democracia participativa puede ser incluso una etiqueta cuyo atractivo propagandístico se ha ampliado, ya que su efecto positivo en la imagen de los gobiernos. Sin embargo, sus efectos prácticos van más allá de esto cuando tienen un impacto sobre la gobernanza pública. El propósito de este capítulo es reflexionar sobre este tema y su desarrollo en la vida política y administrativa de los gobiernos locales.

El debate sobre la participación popular en la democracia representativa en Latinoamérica en su conjunto pasa por el análisis del proceso regional de democratización en los años ochenta y noventa. En ese momento, varios países enfrentaban grandes transformaciones políticas, sociales e institucionales resultantes de la aparición de gobiernos democráticos y presiones para una mayor eficiencia estatal, participación y responsabilidad (Grin, Bonivento y Abrucio, 2017). Por lo tanto, este no es un debate nuevo o carente de experiencias destinadas a lograr que la sociedad participe en el proceso de producción de políticas públicas. Al mismo tiempo, sería un error dar por sentado los modelos de gestión y democracia participativa, ya que las prácticas políticas ajenas a esta concepción siguen siendo fuertes en la mayoría de las ciudades latinoamericanas.



La importancia de las ciudades y el localismo ha enfatizado la necesidad de nuevos estándares de gobernanza local, entendidos como espacios para el «desarrollo» e inspirados en la idea de la eficiencia del proceso de descentralización y la efectividad de los gobiernos locales en Inglaterra. Estos estándares sugieren mecanismos para la intermediación entre la sociedad civil y el Estado como alternativas a la crisis estatal. La meta apunta a crear un Estado eficiente que contemple la construcción del desarrollo autosostenible, estimulando la innovación, la participación social y la descentralización de políticas (Ivo, 2002: 8). La gestión del gobierno local es hoy la esfera principal de la administración pública para la aplicación de modelos de desarrollo institucional. Las ciudades se han convertido en el espacio privilegiado para la innovación cualitativa en las prácticas de gestión y relación entre el gobierno y la sociedad civil (Carneiro y Brasil, 2007).

En este sentido, este capítulo busca desarrollar una reflexión sobre este campo de discusión interdisciplinaria que involucra la ciencia política, la administración pública y la sociología de las organizaciones. Para este fin, se organiza en cuatro secciones que buscan establecer una construcción teórica y analítica alineada con este tema central. El primero, analiza lo que identifiqué como los fundamentos políticos de la democracia participativa, ya que, al instaurar nuevas formas de intermediación entre el Estado y la sociedad, estos procesos colocan temas que involucran a actores políticos con sus intereses en el centro del debate. La gestión pública y el gobierno local se convierten así en dos lados de un proceso que difícilmente podría disociarse.

La segunda sección aborda el tema de las redes participativas y el derecho a la ciudad. El objetivo consiste en señalar los arreglos organizativos, especialmente para horizontalizar la relación entre los gobiernos locales y los actores sociales, a fin de expandir las franquicias para el ejercicio de una ciudadanía más amplia. La ampliación de la esfera estatal hacia una esfera pública es la misma que pretende extender el ejercicio de la ciudadanía con los instrumentos de la democracia participativa. De otra manera teórica y analítica, esta parte del texto busca reflexionar



sobre cómo influye el derecho a la ciudad, pero al mismo tiempo, depende del tipo de instrumento de gestión participativa que se pretenda utilizar.

La tercera sección sigue un camino similar, pero se dedica a analizar un modelo de inserción de la sociedad en la gestión pública que son los consejos de las políticas públicas. Dichos foros son áreas garantizadas por leyes federales y/o municipales, y en ciertos casos derivan de normas constitucionales. Son espacios colegiados creados por el poder público y conocidos tanto como «consejos municipales» o «sectoriales». Involucran a agentes gubernamentales y a la representación de la sociedad civil. Una de las finalidades centrales es institucionalizar la participación popular y el control social y democrático, lo que otorga influencia y poder para que esas áreas sean, de derecho y de hecho, los espacios de planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Los consejos pueden ser de carácter consultivo (sus sugerencias pueden o no ser aceptadas por el alcalde), deliberativos (cuando ejercen poder sobre la política pública), y reguladores (cuando definen normas y/o reglas para el sector) o ejercen la función de veeduría sobre el área (actividad esta que interesa a esta publicación).

La cuarta sección considera los temas discutidos en las anteriores, pero introduce el debate sobre dos perspectivas diferentes de planificación urbana y democracia participativa: emprendimiento urbano y activismo democrático. El primer enfoque indica que los gobiernos locales deben garantizar condiciones que amplíen sus ventajas competitivas. El espacio de la ciudad ahora se ve como un lugar para realizar negocios y emprendimientos. El segundo enfoque comprende el gobierno local como agente estimulante y creador de reglas, normas y un entorno institucional que promueve y sostiene la democracia participativa y la participación popular.

En resumen, el capítulo propone un conjunto de temas organizados en torno a un mismo eje: procesos de democracia participativa a nivel local.



1. Los fundamentos políticos de la gestión participativa

Los arreglos para la democracia participativa a nivel local están respaldados por una serie de supuestos alineados con una visión más amplia de la esfera pública que la arena estatal. Crear medios para estimular la participación de la sociedad y los ciudadanos tiene dos objetivos básicos: garantizar el ejercicio de la ciudadanía política y otorgar una mayor legitimidad a las acciones del gobierno. La supuesta teoría y normativa consisten en que los avances en la democracia participativa van de la mano con la proximidad entre el gobierno y la sociedad.

El tema de la legitimidad política está relacionado con la gobernabilidad, ya que exige el reconocimiento de las acciones de los gobiernos y el orden político establecido. Con esto se busca garantizar su integración e identidad social (Habermas, 1986). Este es el principal indicador de la estabilidad del orden político con la sociedad. Las prácticas legítimas dependen de su capacidad para garantizar la aceptación del orden colectivo por parte de la sociedad y la posibilidad de generar agendas consensuadas basadas en la intervención de los actores sociales. La motivación de los individuos para participar funciona como un legitimador del orden establecido y su agenda política. Legítimo será el orden político-gubernamental que tiene creencias validadas por su reconocimiento como valor ético y la práctica social confirmada por su *modus operandi* (Habermas, 1980). La legitimidad política requiere de la creación de consenso con los actores sociales para que su alineamiento con la incorporación de la sociedad a los «asuntos públicos» genere «afinidades electivas». Este modelo exige «un nuevo sistema de rendición de cuentas que establezca y refuerce la confianza pública en el desempeño del gobierno: la gestión pública requiere un nuevo paradigma de rendición de cuentas democrático» (Behn, 1998).

Aquí está implícita la proposición de que la escala en la que se procesan las decisiones políticas tiene efectos sobre los aspectos democráticos de la acción pública (Arretche, 1996). El argumento es que los gobiernos locales están mejor preparados para ser responsables y fomentar la participación ciudadana en las polí-



ticas públicas (Kerbaux, 2001; Pereira, 2002; Baiocchi y Ganuza, 2014). Por lo tanto, es más probable que sean legitimados por sus prácticas de gestión, especialmente si aumentan la posibilidad de participación de la sociedad. En esta línea, la literatura sobre este tema comparte la visión benigna de la transferencia del centro de toma de decisiones a las autoridades y organismos locales como una forma de aumentar la legitimidad de las acciones públicas, ya que reduce la distancia entre gobernantes y gobernados en el que se funda la democracia (Lavalley y Vera, 2011; Lavalley, 2011). Este enfoque es importante porque facilita la participación política de los ciudadanos más allá del ejercicio del derecho al voto (Miguel, 2011; Pinzani, 2013). Además, la participación de la sociedad civil en las acciones públicas minimiza el patrimonialismo y la privatización de la política (Kerbaux, 2001; Pereira, 2002).

En palabras de Baiocchi (2017), el concepto de participación entre los académicos de la matriz democrática enfatiza su obligación e inclusión para reforzar la construcción de esferas públicas. La participación implica la construcción de un espacio colectivo en el que existan condiciones de igualdad entre los participantes (Santos y Avritzer, 2002; Baiocchi, 2017). En este sentido, el gran desafío de los movimientos, activistas y también de los agentes gubernamentales presentes en las instituciones participativas radica en cómo involucrar a los actores, con el objetivo de apoyar y fomentar la igualdad y la inclusión en la toma de decisiones que afectan a la sociedad. Además de reconocer la pluralidad como un valor democrático, el gobierno local necesita crear las condiciones políticas y materiales para que la sociedad participe, reforzando su acción autónoma pero también calificando la construcción de políticas públicas en los territorios (Miguel, 2011; Pinzani, 2013).

La literatura sobre el tema también argumenta que procesos como la formulación y aplicación de políticas públicas no son áreas reservadas para especialistas (Lavalley y Vera, 2011; Lavalley, 2011). Incluso esas políticas complejas deben desarrollarse a partir de espacios de debate, reflexión e innovaciones sociales, como es el caso de las experiencias pioneras del Presupuesto Participativo (PP), iniciado en Brasil, que se convirtió en referencia y luego



se extendió a otros países (Abers, 1998; Avritzer, 2002). Las prácticas participativas innovadoras en el PP han llamado la atención en la literatura internacional como sinónimo de buen gobierno, dado su carácter transparente, movilizador y a veces redistributivo (Cornwall, 2004; Baiocchi y Ganuza, 2014). En 2010 hubo mil quinientos registros de experiencias de presupuesto participativo fuera de Brasil, principalmente en Latinoamérica y el sur de Europa, aparte de una presencia significativa en el norte de Europa y muchos casos en África, Asia y Europa del Este (Baiocchi y Ganuza, 2014).

Si el punto de vista más técnico sostiene que hay especialistas en política, es decir, especialistas en lo universal y en todos los técnicos, entonces esa perspectiva no coincide con la idea de democracia. Según este entendimiento, no tiene sentido suponer que el poder de los políticos elegidos estaría justificado por el hecho de que, por definición, son más capaces que la población no calificada, a la que solo se le solicita periódicamente para juzgar a estos posibles expertos. No hay expertos en asuntos políticos. Por habilidad, el *tekiné* griego, en sentido estricto, siempre está relacionado con una ocupación específica, y la técnica es obviamente reconocida en su propio campo (Castoriadis, 1986). Y esta es una actividad abierta a toda la sociedad en vista de los resultados que su participación puede producir para el colectivo en su conjunto, y no una actividad restringida al cuerpo de representantes elegidos.

Según Avritzer (2002), OP se refiere a la forma de participación política en la que existe un proceso de toma de decisiones mediante el cual los ciudadanos negocian entre ellos y con representantes del gobierno. En las reuniones ambos deliberan sobre la asignación de recursos y nuevas inversiones en diferentes proyectos y acciones públicas. Este proceso se originó en 1989, a partir de la experiencia municipal pionera de Porto Alegre, durante la primera administración del Partido de los Trabajadores, que estableció un modelo de inclusión de demandas locales que se denominó Presupuesto Participativo (Abers, 1998; Avritzer, 2002).

En otras palabras, el gobierno elegido por las reglas de la democracia representativa crea los mecanismos necesarios para ex-



tender el control popular sobre la esfera estatal. Por lo tanto, las formas de «compartir» las decisiones se desarrollan mediante la estructuración de instrumentos que conectan a los representantes elegidos por sufragio universal con los indicados por otras formas de participación directa. Para esto, «la representación política» – estable, predecible, claramente estandarizada– se articula con las representaciones de hecho y derecho de la sociedad civil como nuevas formas de poder que construyen redes de participación y nuevas formas de legitimación. Este proceso forma un sistema de participación directa, sin la mediación exclusiva de la política, cuya «praxis» fue forjada por la lógica del gobierno representativo moderno (Genro, 2000). Uno de sus objetivos es garantizar que las estructuras de participación, informales o formales, se caractericen por ser abiertas para permitir el acceso a todos los ciudadanos y organizaciones sin privilegios ni manipulación (Montecinos, 2012; 2014). Aunque es un desafío, este objetivo, como guía para la aplicaciónn de estos procesos, tiene como objetivo ampliar las posibilidades de que la sociedad actúe sin la interferencia política del Estado.

Esta visión busca alentar el «activismo democrático» y comprende que el gobierno local opera como un agente estimulante y creador de reglas, normas y un entorno institucional que promueve y sostiene la democracia participativa y la participación popular. Este modelo está inspirado, como Leal (2003: 69):

En la noción de los derechos de los ciudadanos o en la cultura política de los derechos, teniendo como requisitos dos premisas fundamentales: en primer lugar, que la participación popular sería la forma más adecuada de satisfacer los intereses y necesidades de la población; segundo, que el estímulo al ejercicio de la ciudadanía permitiría una relación más estrecha entre el poder político y el ciudadano, conduciendo, en consecuencia, a la democratización política.

Por esto, es razonable suponer que el fomento de la participación de la población se convierte en un proceso pedagógico



de politización (que no debe confundirse con el partidismo) y de educación ciudadana. En este sentido, nada es más importante para ejercer la ciudadanía que la democratización de los recursos públicos y la descentralización del poder local. Es a través del presupuesto público como la población puede intervenir en la distribución de la riqueza local y dirigir su aplicación en beneficio de sus principales necesidades. Esta práctica tiene como objetivo educar y sensibilizar a la población sobre el papel principal que puede desempeñar al actuar en la esfera pública, con el objetivo de influir en las decisiones del gobierno.

Los arreglos participativos también buscan desdibujar la brecha entre las tentaciones tecnocráticas del leviatán estatal y su acción jerárquica en la sociedad. Esta visión le da al Estado un mandato de neutralidad técnica que supuestamente está más allá de la capacidad de comprensión del ciudadano promedio, por lo que no tendría sentido instalar medios para expandir la democracia participativa. Políticamente, se trata de una respuesta a la falta de una esfera pública democrática (entendida como un espacio para la producción de consentimiento y la regulación de conflictos sociales) que funcionó como una representación de intereses. La característica llamativa, por lo tanto, es la «nacionalización» de las demandas de políticas públicas a través de procesos de cooperación clientelista y de carácter más asistencial (Fedozzi, 2000).

Estos procesos de democracia participativa se basan en movimientos populares y en el ejercicio de la ciudadanía política; sin la intención de crear vínculos de dependencia o subordinación política que empañen su autonomía y capacidad de movilización en defensa de los intereses sociales. Esta concepción de gobernabilidad y legitimidad, que construye una «nueva esfera pública»⁹,

⁹ Para Habermas (1984) la política ya no es una prerrogativa privada en la sociedad burguesa con las posibilidades cada vez mayores de nuevos espacios públicos y sociales. Los cambios generados en las relaciones sociales traen profundas reflexiones sobre el papel de la política moderna a medida que las personas aprenden la importancia de la acción y el discurso como impulsores para la construcción de un nuevo estándar democrático de convivencia y de una nueva esfera pública a través



solo puede mantenerse debido a esta opinión de que el Estado debe promover condiciones y garantizar esta ampliación de las formas y medios para el ejercicio de la democracia a nivel local. Por lo tanto, esta concepción de una nueva esfera pública no sirve de apoyo para legitimar no solo la democracia participativa, sino sobre todo a los gobiernos locales.

Es en este sentido que la instauración de la democracia participativa significa un proceso dialéctico: la población respalda el proyecto político representado por la administración municipal, que a su vez lleva a cabo acciones de democratización del poder con la sociedad. Una forma de aplicar este perfil político es descentralizar los espacios de toma de decisiones que afectan a las poblaciones locales. Por lo tanto, se supone que es más probable que la sociedad se movilice en el territorio más cercano a sus demandas, en lugar de actuar sobre cuestiones más amplias en la ciudad. Debido a este curso de acción, que necesita un estado para llevar a cabo este proceso, según Montecinos (2014) es importante observar algunas características:

- Voluntad política: el partido involucrado y, en especial, el alcalde y los oficiales encargados de llevar a cabo los arreglos participativos deben estar comprometidos con la apertura de canales que permitan la contribución ciudadana con miras a compartir la toma de decisiones.
- Capital social: la comunidad local debe tener asociaciones civiles, preferiblemente dispuestas a participar en los asuntos municipales.
- Personal competente: la administración municipal debe contar con empleados técnicamente calificados.
- Tamaño reducido: el municipio/distrito para la toma de decisiones no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva.

de la universalización abierta de la política. Esto permite un nuevo consenso normativo más allá de la representación democrática formal.



- Recursos suficientes: los gobiernos deben contar con los fondos suficientes para ejecutar proyectos públicos y programas sociales.
- Plataforma legal: las leyes existentes deben permitir e incentivar la participación ciudadana en cuanto a las decisiones presupuestarias.
- Descentralización política: los alcaldes y concejales deben haber sido electos por medio de procesos democráticos.

Las consideraciones anteriores son acertadas, ya que indican que la aplicación de modelos de gestión pública en las ciudades generan impactos en diferentes dimensiones, además de depender de otros temas importantes. En primer lugar, «para que la ciudadanía participe activamente en la administración de su ciudad, han de darse dos características que configuren el marco idóneo para tal fin, a saber, voluntad política de los gobernantes e información» (Nebot, 2002: 8). También es importante considerar que la democracia deliberativa es un modelo que crece a una pequeña escala a partir de interacciones cara a cara, pero para aplicarlo a ciudades de tamaño modesto o al mundo en general, se requiere una estructura institucional diferente. Este tipo de democracia necesita encontrar formas de vincular las virtudes de la deliberación a pequeña escala con toma de decisiones para sociedades de mayor escala (Goodin, 2008: 3).

En segundo lugar, de acuerdo con Le Gale's (2010; Grin, Bonivento y Abrucio, 2017), uno de estos grandes desafíos es contar con la capacidad de regulación necesaria para ordenar la relación con los diversos actores sociales, económicos y políticos. Dicha capacidad se define por tres dimensiones: la coordinación de las actividades y la relación entre los actores; la asignación de recursos que esto demanda, y el tratamiento de los conflictos para prevenirlos o resolverlos. En esta línea, los actores políticos gubernamentales y la sociedad civil pueden actuar sobre la base de los procedimientos de cooperación institucionalizados que rigen sus relaciones mutuas. Este patrón de acciones reguladoras del gobierno local permite responder no solo a la cuestión plantea-



da por Dahl sobre quién gobierna, sino que también permite preguntarse por las propias reglas de dicho gobierno y su forma particular de gobernar. Por lo mismo, el fortalecimiento de la gestión local se encuentra a su vez unido a la necesidad de una reestructuración institucional que permita simultáneamente proveer servicios, coordinar acciones metropolitanas y buscar fortalecer a la ciudadanía a través de la participación.

Tercero, el tema del capital social cobra relevancia como variable de sociología política que, si no define la dirección de los procesos de democracia participativa, influye en la calidad de su aplicación y continuidad. En línea con Putnam (2006), la participación cívica de los ciudadanos en la comunidad local es una causa esencial para la calidad de los gobiernos locales. El concepto de capital social sirve como referencia para estas prácticas asociativas históricamente acumuladas, con el objetivo de explicar las diferencias en la calidad del gobierno y los niveles de desarrollo económico. Se supone que la ausencia de capital social aumenta la probabilidad de relaciones clientelares y autoritarias y el consiguiente uso de bienes públicos como moneda de cambio para beneficios privados (Boschi, 1999).

Por el contrario, la administración pública sería el producto de una sociedad civil compuesta por ciudadanos educados, interesados en el bien público y dispuestos a mantener lazos sociales de confianza como base de la acción gubernamental. Entre los valores básicos que sustentan este modelo de gobierno local están la igualdad política de derechos y deberes para todos los ciudadanos, así como su disposición para participar en la administración de los asuntos públicos. Las asociaciones (estructuras sociales de cooperación) son fundamentales para la eficacia y la estabilidad de los gobiernos democráticos, ya que inculcan una cultura de solidaridad cívica y colaborativa. Putnam argumenta que el capital social es esencial para la vida comunitaria y el autogobierno.

En cuarto lugar, si buscamos acercar esta visión de democratización al Estado, y expandir las posibilidades de control social con el modelo de gestión tradicionalmente vigente en el sector público, el debate adquiere una



complejidad diferente. No es suficiente presentar como respuesta el éxito del presupuesto participativo u otros instrumentos en esta línea de control social sobre el Estado o, en términos más generales, delegar a los ciudadanos la tarea de planificar el Estado como si fuera una entidad sin la necesidad de modernizar su sistema de gestión. Aunque correcta como eje central en la concepción progresiva del gobierno, la participación popular y la democracia participativa no pueden ocultar la otra cara de este debate: ¿cómo introducir un patrón de desarrollo administrativo y organizacional sistemático y continuo que califique las habilidades y competencias del Estado para lidiar con los procesos de democracia participativa? Finalmente, como regla general para todas las organizaciones y administraciones progresistas: la posibilidad efectiva de modernización gerencial está condicionada por el uso de las disciplinas más avanzadas entre todas las que conforman el espectro de desarrollo de cualquier organización.

Es por esta razón que el modelo de gestión y la participación popular, ambos entendidos como procesos de planificación, deben ser coherentes en sus premisas (deben construirse de manera colectiva y democrática), en su metodología (valorando la experiencia acumulada por sus protagonistas) y, centralmente, en sus interrelaciones (los gerentes y los servidores públicos deben valorar y alentar la participación popular, ya que la construcción del modelo de gestión del gobierno también es democrática). Desde este punto de vista, el proceso de gestión gubernamental y el proceso de planificación participativa con la sociedad son caras distintas de un único camino de democratización del Estado. «En este sentido, si se ha señalado que la calidad de la rendición de cuentas siguiendo la lógica de los resultados requiere conciliar la mejora de la gestión con la mayor supervisión y compromiso del público, lo que conduciría al aprendizaje mutuo entre la administración pública y la sociedad» (Largo, 2005: 62).

El quinto punto aborda la relación de los acuerdos de democracia participativa con la administración pública local y sus procedimientos de gestión y comunicación. Por lo tanto, este contrato con la sociedad requiere instituciones fortalecidas y or-



ganizadas para responder a las demandas sociales en la calidad requerida. En un modelo de gestión de resultados, con perdón por la tautología, la relación de los gobiernos con la sociedad se guía por los resultados. Es importante identificar la relación entre el producto de la planificación estratégica (ejes, programas y metas) con los mecanismos que pueden calificar la entrega de cuentas a la sociedad y la retroalimentación del modelo de gestión. En este sentido, la rendición democrática de cuentas tiene cuatro componentes interrelacionados: a) ¿quién decidirá qué resultados deben producirse?; b) ¿quién debería ser responsable de producir estos resultados?; c) ¿quién es responsable de aplicar el proceso de rendición de cuentas?; d) ¿Cómo funcionará este proceso de rendición de cuentas? El nuevo paradigma de gestión pública necesita un modelo de responsabilidad que responda a estas cuatro preguntas (Behn, 1998).

Para responderlas adecuadamente, el problema de la asimetría de la información entre la administración pública y la sociedad debe abordarse como un desafío a la calidad de la gestión pública. Por lo tanto, desde un punto de vista político y gerencial, para adaptarse al nuevo paradigma anterior se deben responder tres preguntas con el objetivo de institucionalizar la transparencia y la rendición de cuentas como características de la gestión para los objetivos: ¿qué informar?, ¿por qué informar?, ¿a quien informar?

Así, la administración pública informa a la ciudadanía no solo como un deber cívico y una responsabilidad política, sino también con miras a mejorar la calidad política y administrativa de los gobiernos. Al aclarar sus marcas, ejes, estrategias y resultados esperados a través de la planificación participativa del gobierno, aumenta la posibilidad de una mayor transparencia en la gestión (Albavera, 2003). En otras palabras, los procesos de democracia participativa tienen una doble cara: un aspecto organizacional y un aspecto de rendición de cuentas (Aguillar, 2007).

2. Las redes participativas y el derecho a la ciudad

Todas las formas de redes participativas se guían por la lógica de que una mayor democracia local crea ciudadanos más seguros y



contribuye a difundir esta cultura en toda la sociedad. La ocurrencia de este proceso en las localidades es una piedra angular para establecer estos valores en todo el país. Por lo tanto, si los gobiernos locales elegidos por las reglas de la democracia representativa desarrollan formas de ampliar la participación ciudadana en los asuntos públicos y se vuelven más responsables, contribuyen al desarrollo del comportamiento cívico (Pratchett, 2004).

En comunidades así organizadas, se fortalecen las opiniones comunes sobre la gobernanza democrática efectiva en términos del desempeño de sus instituciones políticas. Al mismo tiempo, en vista del mayor capital social (tradiciones cívicas) existente en estas localidades, se amplía la posibilidad de evitar que más gobiernos autoritarios tengan éxito. El desempeño del gobierno representativo es una función de la infraestructura cívica y los valores democráticos. En una línea complementaria, Castells y Borja (1996: 160) enfatizan que depende del gobierno local:

[...] [La] promoción interna de la ciudad para dotar a sus habitantes de «patriotismo cívico», un sentido de pertenencia, una voluntad colectiva de participar, y confianza y creencia en el futuro de la ciudad. Esta promoción interna debe basarse en obras y servicios visibles, tanto aquellos que tienen un carácter monumental o simbólico como aquellos destinados a mejorar la calidad de los espacios públicos y el bienestar de la población. La innovación democrática es probablemente el aspecto más emocionante del papel asumido progresivamente por los gobiernos locales.

El énfasis en la jerarquía busca ser reemplazado por relaciones horizontales y de abajo hacia arriba de la sociedad. Asumir relaciones de red o «colaboración contingente». En línea con la visión ascendente y de redes están los enfoques de «gestión pública colaborativa centrada en el ciudadano» (Cooper, Bryer y Meek, 2006) y «gobernanza participativa empoderada» (Fung y Wright, 2001). La gobernabilidad democrática en las experiencias de presupuestos participativo en las ciudades brasileñas es un ejemplo. Los go-



biernos deberían reducir sus lógicas centralizadas y jerárquicas a través de la sociedad en el proceso de producción y gestión de políticas públicas (Kathi y Cooper, 2005), y fomentar estructuras de colaboración.

El rediseño de la gestión de la ciudad requiere una administración pública calificada técnica y políticamente, que valore la participación ciudadana, la transparencia en las acciones del gobierno y el control social. Al mismo tiempo, significa asumir una relación política basada en la descentralización y la delegación de responsabilidades a la sociedad. En esta línea, las redes participativas buscan:

1. Ampliar el alcance de la actividad política apoyada por la participación popular organizada más allá de los marcos del gobierno representativo, como lo definen Dahl (2005) y Manin (1995), pero al mismo tiempo como un complemento de este modelo.
2. Construir una esfera pública democrática que amplíe la posibilidad de control social sobre el gobierno con una mayor rendición de cuentas.
3. Fomentar la práctica de la solidaridad y la responsabilidad social basada en el interés colectivo.
4. Respetar y promover las diferencias de opinión como una forma de emular la construcción de una visión cada vez más hegemónica de alternativas de desarrollo local sostenible.

Además, hay orientaciones que definen los marcos políticos e institucionales de esos procesos, tales como definen Gomà y Blanco (2002):

1. La ausencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de forma monopolista.
2. Estructura multinodal y la determinación relacional de procesos y resultados.
3. Interdependencia: dependencias mutuas entre estos actores en el momento de resolver problemas.
4. Existencia de unas interacciones más o menos sostenidas con algún nivel de estabilidad y rutinización.



5. Estímulo a las interacciones necesarias para que la red se ponga en movimiento. Es importante poner de relieve las interdependencias y fortalecer las posiciones nodales claves para sacar adelante las políticas.
6. Alteración del propio espacio de gobernanza: actuar sobre la configuración básica de la red con la entrada de nuevos actores, haciendo la red más permeable y potencialmente más densa, plural y heterogénea.
7. Actuar sobre las distribuciones de poder.

Es sobre la base de este proceso de «cogestión» que combina la democracia directa y la democracia representativa que se busca erradicar la legitimación del Estado y su papel como regulador de los diversos actores sociales y políticos multifacéticos en sus intereses y demandas. En otras palabras, y parafraseando a Osborne y Gaebler (1998), se trata de la búsqueda de la «reinención democrática del Estado» que abre el camino para que los ciudadanos participen en la construcción de la ciudad. Un proceso que articula el espacio local con la ciudad en su conjunto y que permite, a través de la creciente educación colectiva, involucrar a la población.

Esta lectura del papel «progresista» de los gobiernos locales está en línea con la propuesta de Harvey (1996) del «derecho a la ciudad»: se trata de democratizar la construcción de un amplio movimiento social a favor de los desposeídos en relación con la distribución de recursos urbanos. Estos actores políticos deben tomar el control de la política urbana y dirigirla a construir una ciudad con más justicia social, ya que esta demanda encaja en la lucha política local como un derecho humano inalienable. Si históricamente el capital siempre se ha beneficiado localmente de los gobiernos aliados con el uso especulativo de la tierra urbana, la escala global del capitalismo ha exacerbado este problema.



3. La participación institucionalizada: el caso brasileño de los consejos de políticas públicas

Esa forma de participación ciudadana se denomina consejos de políticas públicas. Dichos foros son áreas garantizadas por leyes federales y/o municipales, y en ciertos casos se derivan de normas constitucionales. Son espacios colegiados creados por el poder público y conocidos como «consejos municipales» o «sectoriales», que involucran agentes gubernamentales y representación de la sociedad civil. Una de las finalidades centrales es institucionalizar la participación popular y el control social y democrático, lo que otorga influencia y poder para que esas áreas sean, de derecho y de hecho, los espacios de planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Los consejos pueden ser de carácter consultivo (sus sugerencias pueden o no ser aceptadas por el alcalde), deliberativos (cuando ejercen poder sobre la política pública), o reguladores (cuando definen normas y/o reglas para el sector) o ejercen la función de veeduría sobre el área (siendo esta la actividad que más interesa a esta publicación).

Para Avritzer (2007: 444), «las instituciones participativas que surgieron en el Brasil democrático implicaron un aumento de la representación, ya que los actores sociales llegaron a llamarse representantes de la sociedad civil y también porque el Estado comenzó a tratar institucionalmente con una representación oficial de la sociedad». Las instancias participativas han formado nuevas redes y tipos de vínculos entre movimientos sociales, líderes comunitarios, gerentes de políticas públicas, burócratas y gobiernos municipales. Este perfil de gestión democrática bidireccional promueve los intercambios entre los actores estatales directamente en la sociedad civil, así como los representantes sociales en el aparato estatal (Wampler, 2010). El aumento de la representación tuvo como una de sus formas la construcción de arenas institucionalizadas en áreas de políticas públicas como salud, educación y asistencia social. Es el caso de los consejos de política pública (Souza, Lima y Teixeira, 2012). Según Tatagiba (2005) existen tres tipos de consejos: a) los programas, generalmente vinculados con las leyes nacionales, actúan dentro del



alcance de las acciones gubernamentales con un alcance definido y clientela vinculada con la provisión de bienes y servicios; b) políticos (vinculados con las funciones); c) temáticos (pueden o no estar vinculados con las leyes nacionales; son más comunes en la esfera municipal y se asocian con cuestiones como los derechos de las mujeres, el deporte, el tráfico y transporte).

La Constitución Federal de 1988 estableció muchos consejos para aumentar la participación de la sociedad civil en la administración pública y fortalecer la democracia participativa. Estas arenas son parte de un nuevo modo de gestión pública «reclamado por los movimientos sociales en la década de 1980 y (...) son parte de la reforma del Estado (...) que tuvo lugar desde la década de 1990» (Gonh, 2006: 10). Los consejos cuentan con el respaldo de la legislación nacional y su trabajo está previsto en las tres esferas gubernamentales, que incluyen formulación, planificación, implementación y supervisión. También actúan capturando las demandas y el acuerdo de intereses de los grupos sociales, con el objetivo de ampliar la participación de los menos educados en el acceso al aparato estatal (Lüchmann, 2007; 2008). Estos foros disponen de poder de agenda, ya que tienen el potencial para interferir con la planificación del gobierno en temas de interés público y garantizar la universalización de los derechos sociales. Los consejos de política pública y derechos se han extendido por los municipios del país desde la década de 1990, gracias a la inducción del gobierno federal, que condicionó la transferencia de recursos financieros a su constitución (Cortes, 2011; Gohn, 2006).

En tanto, los consejos buscan ampliar la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones del poder público con respecto a la planificación y aplicación de políticas públicas (Vaz, 2011; Faria, 2006; Gohn, 2001). Son canales híbridos e interinstitucionales de interacción y mediación entre el Estado y la sociedad, con énfasis en identificar su carácter deliberativo.

Es importante identificar otras variables que puedan interferir con su diseño institucional, funcionamiento y consolidación y los



roles desempeñados por los actores sociales y gubernamentales (Coelho y Favareto, 2007). Ejemplos en esta línea son las reglas que definen el comportamiento de los participantes y la democratización de los procesos de toma de decisiones (Vaz, 2011; Cunha, 2007; Gohn, 2006; Tatagiba, 2002; Abramovay, 2001).

Los consejos son espacios públicos que amplían la posibilidad de que la sociedad civil intervenga en la gestión pública y establezca un nuevo patrón de intermediación plural de intereses entre el gobierno y la sociedad. Por lo tanto, los consejos conducen a una doble innovación política e institucional, ya que tanto el Estado como la sociedad se insertan en estas arenas participativas mixtas que tienen la función legal de actuar y decidir sobre cuestiones de política pública. Son parte de una esfera pública, pero no solo de propiedad estatal, sino que, por ley, forman parte del Poder Ejecutivo como órgano auxiliar de la gestión pública, especialmente de naturaleza deliberativa (Gohn, 2006; Abramovay, 2001).

Una pregunta importante se relaciona con la incertidumbre sobre la posición que ocupan los consejos en el orden político y estatal: ¿son parte de la estructura administrativa o no? Hay dos puntos de vista: a) aquellos que argumentan que sí explican que estos foros funcionan como secretarías, lo que les daría un apoyo similar a una agencia pública; b) aquellos que argumentan que no sostienen que asumir esta inserción en el Estado afectaría su autonomía y bloquearía su potencial de control social y democrático, incluso si son financiados con recursos públicos, pero sin ser órganos de gobierno. Este es un tema central que vincula la autonomía política e institucional con sus fuentes de financiamiento (Tatagiba, 2002).

Es pertinente preguntarse ¿a quién representan estos actores?, ya que, por regla general, son miembros nombrados por entidades civiles que adquieren autoridad delegada en la definición de políticas públicas. La mayoría son entidades autoorganizadas y «sus líderes no son elegidos o autorizados directamente por el público en general que dicen representar. La pregunta que surge es: ¿cómo pueden las asociaciones participar legítimamente



en los procesos de toma de decisiones en la esfera pública?» (Abers y Keck, 2008: 100).

De allí que su institucionalización legal y normativa y la forma en que los participantes se incluyen en los procesos de toma de decisiones sean dos cuestiones esenciales. Están «altamente institucionalizados, organizados y regulados por las normas legales y administrativas establecidas en cada área de política pública y sus participantes representan grupos de interés específicos en estas áreas» (Cortes, 2011: 145). Estos son aspectos que se centran en la estructura y el funcionamiento de las juntas. Por ejemplo, los estatutos establecen si la junta es deliberativa, asesora o supervisora y definen el alcance de la participación y de la acción. Como señala Vaz (2011), el diseño institucional no es una variable irrelevante.

En el mismo sentido de evaluar las características institucionales de los consejos está el trabajo de Abers y Keck (2007: 4), «los consejos no se ajustan al concepto tradicional de democracia participativa (...)». La razón central es la lógica de su formación: no se trata de ciudadanos que participan individualmente, sino que actúan representando a las organizaciones de la sociedad. Según Avritzer (2007), la legitimidad de la representación de los actores elegidos por la sociedad civil no obedece a la misma lógica de la dinámica electoral, ya que en este contexto se trata de defender temas y visiones sobre política, en lugar de regiones y/o poblaciones.

De acuerdo con Urbinatti (2006), la representación democrática consiste en representatividad y defensa. El representante actúa alineado y guiado por la cosmovisión representada, lo que le permite actuar en su nombre de manera efectiva. «Los miembros deben representar –en el sentido de actuar a favor de– a grupos del sector privado, sindicatos, organismos estatales y asociaciones civiles, con amplio respaldo social y una misión que coincida con los propósitos del consejo» (Abers y Keck, 2008: 100). Por lo tanto, un criterio importante a considerar en esta elección es la experiencia y el conocimiento del campo de políticas que conforman



la actividad de la junta para que el representante se desempeñe apropiadamente.

Los consejos varían en formato, según su área de especialización. Para Allebrandt (2003) y para Souza, Lima y Teixeira (2012), hay seis tipos en Brasil:

- a) Los consejos de programas, que operan a través del consejo de administración están vinculados con la implantación de actividades específicas, como el monitoreo de Fundef (desde 2006, Fundeb), por ejemplo.
- b) Los consejos de políticas, que están definidos por las leyes federales para garantizar los derechos universales, como la salud, la educación y la asistencia social, y que son posibles por los organismos sectoriales que actúan en la elaboración, aplicación y control de las políticas públicas.
- c) Consejos temáticos que abordan temas transversales como la violencia, las drogas, los derechos humanos.
- d) Consejos territoriales, en su mayoría municipales, que participan en el proceso de gestión de políticas públicas; sin embargo, con prejuicios locales.
- e) Consejos globales, que son de naturaleza más general e involucran agendas transversales. Ejemplo: los consejos de desarrollo.
- f) Consejos de fondos (ejemplos: Fondo de Apoyo a los Trabajadores o Fondo de Alivio de la Pobreza y Erradicación) que se ocupan de los recursos públicos dirigidos a una política particular.

La Tabla 1 presenta esa realidad para el caso brasileño, de forma que queda claro cómo ese modelo ha crecido como instrumento de democracia participativa en un espacio de 17 años, a partir del cual hay información disponible.



Tabla N° 1. Números y porcentuales de consejos municipales de políticas públicas

Tipo de consejo	2001	% total ciudades	2009 a 2011	% total ciudades	2013 a 2017	% sobre ciudades
Salud	5 426	97,5	5 541	97,3	5 557	99,9
Asistencia social	5 178	93,1	5 560	98,3	5 560	99,8
Control de acompañamiento social del Fundeb	-	-	5 464	98,1	5 494	98,6
Derechos del niño y del adolescente	4 306	77,4	5 084	91,4	5 484	98,5
Tutelar	-	-	5 472	98,3	-	-
Alimentación escolar	-	-	5 466	98,2	5 433	97,5
Educación	4 072	73,2	4 678	84,1	4 877	87,6
Medioambiente	1 615	29	3 124	56,1	4.25	74
Derechos de los adultos aayores	-	-	1 974	35,5	3 450	62
Vivienda	628	11,3	2 373	42,6	3 317	59,6



Cultura	734	13,2	1 372	24,7	2 151	38,6
Seguridad alimentaria	-	-	1 318	23,7	1 629	29,3
Derechos de las personas con capacidades diferentes	-	-	490	8,8	1 093	19,6
Derechos de la mujer	-	-	594	10,7	976	17,5
Saneamiento	-	-	195	3,5	952	17,1
Transporte escolar	-	-	2 201	39,6	696	12,6
Política urbana	234	4,2	981	17,6	-	-
Deportes	-	-	623	11,2	-	-
Seguridad pública	-	-	579	10,4	692	12,4
Derechos de la juventud	-	-	303	5,4	608	10,9
Transporte	270	4,8	328	5,9	533	9,6
Igualdad racial	-	-	148	2,7	280	5
Derechos humanos	-	-	79	1,4	324	5,8
Derechos de lesbianas, gays, bisexuales, travestis y transexuales	-	-	4	0,01	22	0,03

Fuente: Munic IBGE (años 2001, 2009, 2013, 2014 y 2017).

1. Los datos de 2013 en adelante reflejan distintos períodos: asistencia social, salud, alimentación escolar, derechos humanos, seguridad pública, seguridad alimentaria, cultura, medioambiente y educación (2014), derechos de las mujeres (2013), vivienda y transporte (2017).
2. Los espacios en blanco representan la ausencia de información.



3. El Consejo Tutelar es un órgano permanente y autónomo, no jurisdiccional, encargado por la sociedad de velar por el cumplimiento de los derechos del niño y del adolescente. Está regido por el Estatuto del Niño y del Adolescente. Además de este foro, que existe solamente en la esfera municipal, algunas ciudades también aplican los consejos de derecho del niño y adolescente.

Los consejos de participación son una realidad de muchas políticas públicas luego de la CF 1988, basados en el presupuesto de la descentralización de responsabilidades hacia los municipios, lo que generaría más democracia en el plan local. Una forma de hacerlo sería por medio de dichas áreas institucionalizadas de participación social que, diferente a los acuerdos en democracia directa, cuentan con la presencia de organizaciones en su campo de actuación (ONG y sindicatos, por ejemplo) y expertos en cada tema. En muchos casos la Constitución Federal, leyes federales u otros dispositivos con fuerza similar exigen que sean organizados en los municipios, como es el caso de las áreas de salud y asistencia social, en el área de educación o en las de alimentación escolar y del Fundeb¹⁰.

Como se observa, desde 2012 hasta 2017, con los datos disponibles y consejos sobre los cuales hay información, se constata la existencia de por lo menos 61 698 consejos en los municipios. Esto representa un promedio de 11.08 por ciudad (en 2009 eran 53 756 en total y su promedio era de 9.7). Así, ese tipo de unidad de participación y control social está muy difundida en los municipios, siendo la inducción y aplicación de la legislación federal

¹⁰ El Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb) es un fondo especial de naturaleza contable y de ámbito estatal. Un fondo por estado y para el Distrito Federal. Casi en su totalidad está compuesto por recursos provenientes de los impuestos y transferencias de los estados, Distrito Federal y municipios, vinculados con la educación en virtud de lo dispuesto en el art. 212 de la Constitución Federal.



un aspecto determinante para su expansión y consolidación luego de la década de 1990.

Del total de estos foros, considerando los datos de 2009, año cuando la información es más completa, se puede observar que ocho áreas (asistencia social, salud, educación, Fundeb, derechos de niños y adolescentes, alimentación escolar y tutelar) concentran 79.5 % del total. La exigencia de la legislación federal es determinante, pues en áreas como salud y asistencia el municipio no puede recibir transferencias intergubernamentales si no existen los consejos. En el área de educación, para administrar el recurso asignado por la esfera federal es necesario organizar el consejo de alimentación escolar, al igual que con el Fundeb. El Estatuto del Niño y del Adolescente es una ley federal que obliga a elegir los consejos tutelares y los consejos de defensa de derechos. De todos, solamente el área de educación carece de una legislación federal que induzca u obligue la constitución de consejos de políticas, de modo que su expansión es un efecto de la importancia del área en la realidad de los municipios. Es la única por debajo de un 90 % del total, Las siete políticas restantes están representadas por consejos en más de 90 % de las municipalidades.

En relación con las demás políticas las exigencias de las leyes federales son menos rígidas, de allí su efecto en los números; estos son muy expresivos en algunas áreas: medioambiente, vivienda y derechos de las personas mayores tienen más de 50 % de presencia en ciudades. En la banda de 30 a 40 % están seguridad alimentaria y cultura; en la banda del 10 a 20 % están seguridad pública, política urbana, deportes, derechos de las personas con capacidades distintas, juventud y transporte escolar, derechos de las mujeres. Debajo de 10 % de presencia están deportes, igualdad racial y diversidad sexual.

Llama la atención que en temas de derechos humanos y sus afines, como la igualdad racial, la diversidad sexual, derechos de personas con discapacidad y derechos de las mujeres, que son cuestiones nodales para los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), la existencia de control social organizado es un punto débil en las municipalidades. Estas áreas quedan en una banda



inferior a 10% en el total de las ciudades. En una situación similar está la política de transporte, pues se vincula con el tema de la movilidad urbana que los ODS destacan como un área vital para las ciudades. Un nivel arriba están los consejos de seguridad alimentaria, igualmente relevantes para el objetivo de los ODS dedicados al combate contra la pobreza. Así, donde las exigencias legales federales son menores o no existen, hay un efecto que se traduce en la reducción del número de consejos de políticas en las municipalidades. En resumen, la gran mayoría de las políticas públicas que disponen de consejos con la presencia de organismos de la sociedad lo hacen por exigencia de la legislación federal.

4. Planificación de la ciudad y el rol de la democracia participativa

El estudio de las políticas urbanas vincula la estructura social y las relaciones sociales (o sistema de actores) para identificar los intereses en juego y quién predomina en las decisiones políticas de los gobiernos locales. La política urbana, por lo tanto, se compone de dos tipos de prácticas: a) la planificación que materializa la intervención del político en la sociedad, asegurando los intereses de la clase dominante, y b) los movimientos sociales como un sistema de prácticas que se enfocan en el juego político estructuralmente definido dirigido a alterar la correlación de fuerzas y poder estatal a nivel local (Castells, 1983: 319). El estudio de la planificación (el político expresado en las decisiones del gobierno local) no puede dissociarse de los movimientos sociales (la política llevada a cabo por los actores políticos). La planificación urbana debe ser interpretada por los efectos sociales producidos por el cuerpo político en el sistema urbano y la estructura social, incluso si es la oposición de los movimientos sociales como actores políticos. Ambos aspectos deben analizarse en sus determinantes estructurales para evitar el particularismo del lugar.

Las administraciones municipales son vistas como el lugar privilegiado para promover cambios que profundicen la democracia política, facilitados aun más por la aparición de movimientos sociales como actores con capacidad transformadora. Estos



nuevos actores contribuyen a profundizar la vida democrática local. Los movimientos sociales, en este sentido, son los principales protagonistas que tienen como objetivo modificar las prácticas políticas no respaldadas por la participación popular. Con esta democratización, las nuevas bases sociales amplían las posibilidades de que la planificación de la ciudad sea apoyada por las demandas de la mayoría de la población.

En la España posterior a la dictadura (1938-1975), por ejemplo, el carácter democrático del gobierno local puede materializarse en canales de representación y negociación y «extender formas de democracia» más allá del derecho al voto. Pero no se trata de doble poder, sino de instituciones asociativas complementarias a la democracia representativa (Castels, 1989).

En América Latina tales experiencias de participación social surgieron después de los procesos de reforma constitucional y de las transiciones democráticas después de períodos de regímenes políticos autoritarios en países como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay. Y, con menos intensidad, en Bolivia, aparte de la apertura política producida en el prolongado período de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en México. En este sentido, se crearon estructuras y medios para que los ciudadanos pudieran participar en la concepción, elaboración, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas (Campbell, 2003; Del Campo, 2006). De estos procesos se pueden extraer algunas lecciones.

En primer lugar, se puede aprender que los ciudadanos vulnerables pueden integrarse en las estructuras de gobernanza. Si en 1991, el 29% de la población de Porto Alegre recibía hasta tres salarios mínimos, el 45% de los participantes de OP estaba incluido en este grupo (Abers, 1998). Los ciudadanos desfavorecidos no solo participaron activamente, sino también en un porcentaje más alto que los grupos de mayores ingresos.

La segunda lección se refiere a la necesidad de una acción efectiva del gobierno local para proporcionar apoyo técnico a las instituciones participativas, así como compartir el poder político con la sociedad civil. Sin este apoyo del gobierno, la dinámica



clientelista puede favorecer las redes preexistentes de lazos entre el Estado y la sociedad y conducir a relaciones de poder desequilibradas (Avritzer, 2002). En Porto Alegre, por ejemplo, los funcionarios municipales ayudaron directamente a involucrar a los ciudadanos en un proceso en el que la sociedad civil pasó de ser un simple proveedor de información a un participante concreto en la toma de decisiones (Abers, 1998).

También se está aprendiendo sobre la necesidad de que el gobierno construya el diseño de instituciones participativas basadas en las particularidades locales. El Presupuesto Participativo no se idealizó a partir de la planificación de burócratas aislados. El término presupuesto participativo ni siquiera existía en la plataforma electoral del Partido de los Trabajadores (PT) para el gobierno municipal de la capital del Estado (Avritzer, 2002). Se originó en la sociedad civil, impulsado por prácticas previamente existentes que fueron modeladas e institucionalizadas en la gestión del PT por activistas comunitarios y sociales. Finalmente, la experiencia de Porto Alegre enseña la importancia de equilibrar la descentralización y la supervisión/coordiación por parte del gobierno central.

Sin embargo, vale la pena discutir ambivalencias y contradicciones de las instituciones participativas aplicadas a nivel local. Los arreglos participativos a veces se convierten en vehículos modernos, convenientes y de aspecto receptivo, aunque están marginados políticamente, con pocos fondos, sometidos y ocupados por representantes de la sociedad que dependen de grupos de interés privados o corporativos (Álvarez, 2017; Junge, 2017). El vínculo virtuoso entre participación y democracia, suponiendo que las nuevas formas de participación cívica son, por definición, positivas, no siempre coincide con la realidad. No es raro que estas instituciones restrinjan la ampliación de la democracia participativa en lugar de expandirla. Ya existe evidencia empírica en la literatura que identifica que la participación popular puede ser cooptada, alinearse con prácticas clientelistas y no transparentes, como lo hacen las instituciones no participa-



tivas de toma de decisiones (Acharya, Lavalley y Houtager, 2004; Abers y Keck, 2008; Junge, 2017).

En este sentido, el vínculo entre el proceso de democracia participativa y la planificación de la ciudad debería considerar las siguientes preguntas:

1. Enfoque de necesidades inmediatas vs. planeación a largo plazo: algunos sostienen que una clave del éxito en el PP es enfocar las discusiones en un rango amplio de necesidades prácticas e inmediatas; otros, que este enfoque socava el debate acerca de temas más trascendentales y con efectos a largo plazo.
2. Grado de profundización participativa: pluralismo, apertura y extensión participativa.
3. Transversalidad, tanto de contenidos como de la red de actores implicados.
4. Impulso a redes de capital social: capacidad que tengan esos procesos de generar dinámicas de confianza, acuerdo, intercambio, cooperación y participación de los actores.
5. Transformación sustantiva de las condiciones de vida de la mayoría de la población.
6. Elementos de avance e innovación: parten del reconocimiento de la complejidad y la incertidumbre como características intrínsecas de los procesos sociales y tratan de encontrar los mecanismos para lidiar de una forma más funcional y democrática con ellos.
7. Proximidad: valorización de la proximidad como espacio desde el cual dar respuesta a nuevos retos sustantivos y desarrollar nuevos enfoques participativos de gobierno.
8. Participación: el monopolio institucional en la definición de problemas, en la toma de decisiones y en la gestión de programas, es enfrentado con más pluralismo y participación.
9. Reducción de la burocracia: se reduce el carácter meramente administrativo-ejecutor de las instituciones locales.
10. Rendimientos: la mejora de los índices de desarrollo humano de muchas comunidades latinoamericanas se expli-



ca ya hoy a partir del compromiso de las redes locales y de los municipios con la cooperación internacional.

Esta lógica de planificación urbana sobre una base más participativa, por lo tanto, se opone a los procesos conocidos como «emprendimiento urbano». Surgida de la crisis del estado del bienestar es la formulación del «emprendimiento urbano» (Harvey, 1996). Las localidades comenzaron a ofrecer tierras para empresas privadas, subvenciones y préstamos para atraer capital privado sin consultar a las sociedades locales. En lugar del énfasis en la gestión urbana, las autoridades locales en países como Inglaterra comenzaron a actuar directamente en actividades económicas vinculadas con la producción y la inversión. Estas iniciativas se llevaron a cabo para complementar la acción del gobierno central y aumentar la productividad industrial.

El «emprendimiento urbano» tiene como objetivo atraer financiación extranjera, inversiones o actividades económicas que creen empleo, lo que hace que los gobiernos locales sean «acaparadores de oportunidades de mercado». Esta forma de acción puede ocurrir bajo la apariencia de palabras como «modernización» o «progreso», como en Baltimore (EE. UU.), en 1978, cuando en un referéndum se aprobó el uso de tierras municipales para subdivisiones de tierras privadas. Una característica central es el fomento de la especulación urbana de los desarrollos inmobiliarios en los que los riesgos generalmente son asumidos por el gobierno local. Dada la prioridad asumida para aumentar la productividad urbana, la provisión de servicios urbanos y políticas sociales queda en segundo plano. Así, según Castells y Borja (1996, p. 160):

El gobierno local debe promover la ciudad en el extranjero mediante el desarrollo de una imagen fuerte y positiva respaldada por una oferta de infraestructura y servicios (comunicaciones, servicios económicos, oferta cultural, seguridad, etc.) que atraigan inversores, visitantes y usuarios (...) [de la] ciudad y facilitar sus «exportaciones» (...). Esta oferta no necesita ser totalmente financiada, ejecutada o administrada



por el gobierno local. El papel del promotor es precisamente crear las condiciones que faciliten su realización por parte de agentes públicos o privados.

Para guiar el papel empresarial de los gobiernos locales, los dos pilares centrales son: a) planificación estratégica orientada al mercado que concibe a la ciudad como una empresa y un producto vinculado con un formato limitado de participación ciudadana que minimiza el conflicto social y se basa en un consenso mal alineado; b) grandes proyectos urbanos que abren nuevas fronteras para la expansión de capital de recalificación urbana y revitalización o para otras formas de intervención urbana dirigidas al consumo cultural de las ciudades. La política pierde su especificidad, ya que las premisas del mercado se aplican al debate democrático. La continuidad entre el orden político y el orden económico está asociada con la capacidad de responder eficientemente a la demanda del consumidor en el caso del mercado y los votantes en el caso del gobierno (Carneiro y Brasil, 2007).

Las políticas urbanas están vinculadas con dos principios que alteran las prioridades de planificación municipal y fortalecen un estilo más empresarial de gestión urbana: a) reevaluación de las ciudades como motor de la economía; b) reubicación en el campo político del protagonismo de los gobiernos locales.

Las reformas con estas características a nivel municipal se combinan con conceptos, modelos y prácticas de gestión urbana que tienen como objetivo hacer que las ciudades sean más amigables con el mercado (Carneiro y Brasil, 2007). Así, según Santos Júnior (2001: 35):

El eje de análisis se desplaza hacia la productividad urbana y la identificación de obstáculos para la inserción competitiva de las ciudades en los circuitos globales. Las funciones del poder público también cambian: las de gestión y planificación de la ciudad, para garantizar un entorno favorable para el desarrollo empresarial y económico; los de provisión universal de bienes y servicios urbanos, para el desarrollo de políticas enfocadas a



reducir los niveles crecientes de pobreza, percibidos como uno de los principales obstáculos que enfrentan las ciudades.

Para el emprendimiento urbano, los gobiernos locales deben garantizar condiciones que amplíen sus ventajas competitivas. El espacio de la ciudad ahora se ve como un lugar para realizar negocios y emprendimientos, y depende del gobierno articular y mediar los intereses entre la sociedad, el poder público y la empresa privada en un modelo que comparte responsabilidades entre todos los actores sociales, políticos y económicos. Así, «reformas, descentralización, dependencia, asociación público-privada, gobernabilidad y competitividad: estos son los elementos del círculo de dilemas de gestión local, desde una perspectiva neoliberal» (Santos Júnior, 2001: 3 8). En estos términos, la ciudad es considerada un actor social que actúa como si tuviera una voluntad homogénea y carente de conflictos sociales.

La dinámica urbana debería crear un entorno económico atractivo para la empresa privada, reduciendo la esfera de la política a un espacio para aquellos que favorecen la modernidad, en oposición a los que abogan por el atraso social, el desempleo, el aumento de la violencia, entre otros artificios en general, amplificados para la sociedad (Neto y Araújo, 2002). Por lo tanto, la planificación estratégica del gobierno se consideraría buena si respondiera a las necesidades de facilitar la inserción económica privada y creara las condiciones para reducir o eliminar la práctica democrática de la ciudadanía para manifestar y defender sus intereses corporativos (Santos Júnior, 2001).

Los roles estratégicos que asumen los gobiernos locales para la promoción económica del territorio y la eficiencia como principio rector del diseño de la política urbana pueden ser una de las prioridades para las tendencias recientes de intervención del gobierno local. En este escenario, el protagonismo de las ciudades las concibe como actores centrales del escenario globalizado, incluidos actores institucionales de otros niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil, con el objetivo de lograr una mayor eficiencia y competitividad local (Carneiro y Brasil, 2007).



La participación de la sociedad es válida solo en el contexto de la producción y distribución de servicios dentro de una lógica de mercado. En lugar de una práctica democrática efectiva, los esfuerzos son para aumentar la productividad de los gobiernos para generar más recursos para invertir en el «espíritu empresarial» de las ciudades.

En este caso, hay dos lógicas de gobernanza urbana en disputa, lo que refuerza el hecho de que las ciudades y los gobiernos locales son espacios para proyectos políticos y de poder, y no solo para una asignación más eficiente de los recursos. La dinámica de las ciudades revela a los actores políticos con sus intereses en juego, de modo que entre más lógicas empresariales o procesos más participativos hay marcadas diferencias en género y grado, y ambos generalmente se mueven en direcciones opuestas. Aunque se oponen en su matriz central, las concepciones de emprendimiento urbano y activismo democrático permiten mediaciones que combinan la necesidad de gobiernos empresariales basados en la democracia participativa y sus mecanismos de participación popular. Planificar el futuro de la ciudad sin un proyecto de desarrollo estratégico legitimado por la sociedad civil hace que la concepción del gobierno sea incompleta. El desarrollo y la democracia local pueden ser caras del mismo proceso de implementación de un proyecto de ciudad más justo y solidario.

CONCLUSIÓN

En este capítulo se buscó desarrollar una reflexión sobre la concepción de la democracia participativa dentro de los gobiernos locales. Ciertamente este no es un tema nuevo, ya que la producción teórica a nivel internacional es fructífera, así como las experiencias basadas en la participación de la población y la sociedad son conocidas y reconocidas internacionalmente. Entonces, ¿por qué volver al tema? Por una razón esencial: la producción académica y el pensamiento crítico de la realidad social se alinean con las corrientes de discusión existentes destinadas a contribuir a profundizar las áreas de conocimiento que apoyan el análisis de los fenómenos sociales y políticos. La producción de conocimiento



académico significa la garantía de un flujo continuo de ideas y proposiciones que se mantiene y renueva. Muy modestamente, se espera que este texto se ajuste a esta perspectiva.

De todas formas, la revisión de la literatura, así como la referencia al caso empírico de los consejos de políticas públicas del diseño institucional brasileño, apuntan a identificar las posibilidades de los desafíos de la gobernanza urbana, especialmente en la realidad de nuestro continente. Como ya hemos enfatizado en otros lugares, existen nuevos desafíos para la gestión de las ciudades, especialmente cuando los problemas espaciales presentan problemas de segregación y desigualdad, así como la cobertura y la calidad de los servicios públicos en un contexto político cada vez más complejo, con un mayor número de actores involucrados y una ciudad cada vez más empoderada y exigente. (Grin, Boni-vento y Abrucio, 2017: 9).

La complejidad de la gobernanza local se expande frente a varios temas que convergen en las ciudades, de modo que el lugar se convierte en una síntesis de lo global, el territorio de las ciudades, escenario de contradicciones sociales más amplias. Temas como la inmigración, el narcotráfico, el crimen organizado y otros desafíos planetarios se materializan en las ciudades. En esta línea, y considerando los enfoques desarrollados en este capítulo, no es razonable suponer que la búsqueda de soluciones para las comunidades locales se formula y aplica sin la participación de la sociedad. La lógica jerárquica de la relación entre los funcionarios electos y la ciudadanía limitada al voto periódico seguramente no solo está desactualizada —aunque sigue siendo la forma legítima de elección predominante— sino que es limitada en el tratamiento de problemas urbanos complejos. En estos términos, la profundización de la democratización implica necesariamente dar a conocer el Estado y la sociedad a través de la gestión colectiva y democrática del espacio público (Leal, 2004).

Por lo tanto, los procesos de democracia participativa no son solo instrumentos de política: tienen un sentido más profundo de reconstrucción de la ciudad y de ejercicio de la ciudadanía. El derecho a la ciudad se convierte así no solo en un estímulo



lo objetivo, sino también en un recurso para expandir las formas de construcción democrática del espacio urbano. Este proceso de participación social se complementa, por lo tanto, con las características centrales de la «gobernanza pública», que defiende: a) la centralidad de las interacciones con los actores en diferentes niveles del contexto político y social; b) la gobernanza y la coordinación de redes.

En resumen, un nuevo paradigma se centró en el desarrollo de capacidades de gobernanza local más que en el «liderazgo» y el papel de gobierno (Meneguzzo, 1998). Ambos son cambios políticos, pero también iluminan nuevos horizontes para la producción de conocimiento empírico y teórico sobre la gobernanza urbana. Los crecientes y complejos desafíos que enfrentan las ciudades ya están enviando señales de que las viejas recetas sobre cómo gobernar ya no serán suficientes para enfrentar y responder nuevas preguntas. Este es el debate que se llevará a cabo, ya que esta realidad de demandas crecientes en las ciudades se intensificará, por lo que repensar y reorganizar los fundamentos de la relación entre el Estado y la sociedad a nivel local no solo es una solución necesaria sino también deseable.



CAPÍTULO 4

Los mejores casos
prácticos presentados

4.1 Convivencia urbana sostenible entre vehículos menores (mototaxis) y población vulnerable en el distrito de Independencia, Lima

Alfonso Julián Gutiérrez Aguado

*Coordinador de investigación de la Escuela de Posgrado
Universidad Continental. Perú*

CAPÍTULO 1. DIAGNÓSTICO

Independencia es uno de los 43 distritos que conforman Lima Metropolitana, capital del Perú. Tiene una superficie de 14 560 km² y el área ocupada es de 6 384 km². Su población es de 220 372, INEI (2017) y su densidad poblacional de 15 135 hab/km². Se calcula que en 2050 serán 286 651 habitantes, tasa de crecimiento intercensal 0.08%. Para fines administrativos se encuentra organizado por seis ejes territoriales: El Ermitaño (736 km²), Independencia (688 km²), Tahuantinsuyo (1 397 km²), Tupac Amaru (988 km²), Unificada (484 km²) y la Zona Comercial-Industrial (2 041 km²). La población es 100% urbana, no obstante, 50% de la población proviene del interior del país.

El distrito posee un territorio con grandes laderas y cerros con pendientes muy elevadas. Solo la zona industrial tiene terrenos planos. No hay territorios adecuados para expandirse con fines urbanos. Los que se ocupan, lo hacen en zonas de riesgo. De acuerdo con el Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (2018), existen 161 asentamientos humanos en una extensión de 3.23 km². Ante la posibilidad de un sismo, 64.04% del área se encuentra en riesgo alto, 36% en riesgo muy alto y 0.24% en alto riesgo no mitigable.

Las principales actividades económicas son: comercio (41.7%), servicios (42.9%) y en menor proporción la industria (15.4%): Plan de Desarrollo Concertado (PDC) (2017). La ubicación estratégica y dos vías de acceso metropolitanas son el principal atractivo para la inversión extranjera. Fueron construidos allí dos grandes centros comerciales, que constituyen polos de desarrollo



económico del distrito. A pesar de que crear una empresa demora en el distrito 25 días, superior al promedio mundial de 20 días, BID (2019), se advierte que el comercio se ha incrementado en 4.8 %, INEI (2017).

La tasa de desempleo de la PEA es de 5 %, PDC (2017); la tasa de desempleo juvenil es de 19.85 %, INEI (2017). El 21.3 % de la población se encuentra en situación de pobreza y el 0.8 % en pobreza extrema; tienen un ingreso de USD 94 dólares per cápita mensual. El coeficiente de Gini en Lima Metropolitana es de 0.40, INEI (2017), inferior al promedio nacional (0.43), lo que evidencia que existe desigualdad en la distribución de los ingresos, no solamente en Lima sino a nivel nacional.

La red vial está conformada por vías de nivel metropolitano y local. Se extienden por toda el área urbana, pero no constituyen un sistema que articule los diferentes espacios urbanos. Al no existir un Plan de Ordenamiento Territorial, el distrito presenta deficientes características de diseño vial geométrico, PDC (2017). Sus dos vías metropolitanas la vuelven muy accesible a los demás distritos. Sin embargo, el crecimiento comercial ha traído consigo la ocupación de las vías por el emplazamiento informal del comercio ambulatorio.

La deficiente fiscalización del transporte público incide en la contaminación visual (avisos y letreros luminosos) y auditiva (115 decibelios versus los 70 db, dado por la EPA-Environmental Protection Agency). Por otro lado, existe una alta tasa de mortalidad por accidentes de tránsito, 16.7 por cada 100 000 habitantes (a nivel Perú es de 13.9 y en América de 15.6), (INEI, MTC, OMS).

Para la movilización urbana al interior del distrito, se utilizan con frecuencia vehículos menores conocidos como mototaxis. Son unidades vehiculares de tres ruedas que transportan a cuatro personas (incluido chofer). Es la causa principal de la congestión, caos, desorden, inseguridad y contaminación, no solo en Independencia sino también en todos los distritos del país.

La circunscripción no es muy segura, la tasa de homicidios por 100 000 habitantes es de 10.9. Es mayor que la tasa de Lima



Metropolitana, que es de 7.4 por cada 100 000 habitantes, INEI (2017). Además, por cada 100 000 habitantes se producen 762.5 robos. Lima cuenta con un Plan de Seguridad Ciudadana articulado con un Programa Presupuestal financiado por el gobierno nacional; sin embargo, este no fue elaborado con la participación del gobierno local.

También se observa que solo hay 1.71m² per cápita de áreas verdes, muy por debajo de lo que recomienda la OMS, que es de 8m²/hab. Existen pocos espacios públicos para el disfrute de los ciudadanos y los que existen no están acondicionados para los adultos mayores, las personas con discapacidad y los niños menores de 15 años. No obstante, tener el 11% de población adulta mayor, 5.7% de personas con discapacidad en Lima Metropolitana y niños de 0 a 14 años el 28.5%.

En el plano institucional, la Municipalidad Distrital de Independencia no tiene la capacidad de autofinanciarse, ya que sus recursos propios ascienden a 66.6% y el porcentaje en gastos corrientes es de 75.4%, Ministerio de Economía y Finanzas (2018). Por otro lado, 60% de la población percibe que tiene una mala o muy mala gestión, INEI (2017); además se estima que hay mucha corrupción en los funcionarios y trabajadores. Estos resultados se ven reflejados en la bajísima recuperación de los servicios prestados, que solo llega a 40%.

Debido a la deficiente gestión municipal, no se han promovido las alianzas con el sector privado para realizar grandes proyectos. A partir de 2018 se realizó un proyecto en asociación público-privado y se comprobó la disposición de los empresarios para mejorar el distrito.

No obstante, haber creado la Gerencia de Modernización de la Gestión y la Gerencia de Monitoreo y Evaluación, la ejecución de los programas presupuestales solo ha llegado a 41%, MEF (2018). La rendición de cuentas de la gestión solo se realiza una vez al año, en el marco del proceso del presupuesto participativo. La aplicación de los proyectos señalados en el PDC se realiza a través del presupuesto participativo. Este proceso es



muy lento, ya que solo se le asigna el 7 % del total del presupuesto inicial de apertura -PIA, MEF (2019).

Para enfrentar los retos de la conurbación se ha formado la Mancomunidad de Lima Norte con la participación de nueve distritos. También se suma como fortaleza a una población organizada que participa en los procesos de presupuesto participativo y promueve iniciativas para la mejora de su zona. Sin embargo, la falta de un Plan de Ordenamiento Territorial actualizado (que es competencia de la autoridad metropolitana) y de un Plan de Desarrollo Urbano, que no está aprobado mantienen conflictos por espacios fronterizos.

En conclusión, y ante la pregunta ¿cuál es la situación de mi ciudad frente a los retos del desarrollo urbano sostenible y su gobernanza?, debemos señalar que la Municipalidad Distrital de Independencia se enfrenta a retos potencialmente problemáticos. Entre ellos, generación de riqueza y empleo necesario, desigualdad en la distribución del ingreso, energía responsable en toda la ciudad, vivienda digna, agua, saneamiento, sostenibilidad fiscal y organización para la sostenibilidad.

Por otro lado, también existe un entorno altamente problemático para enfrentar los desafíos del crecimiento poblacional, cambio climático, movilidad urbana, seguridad ciudadana, espacios públicos transitables para peatones y servicios no motorizados, gestión de residuos sólidos, calidad de aire y ruidos molestos. Todos deben ser atendidos con suma urgencia para hacer de Independencia una ciudad inclusiva, segura, resiliente y sostenible, como se señala en el ODS 11, meta 11.2.

CAPÍTULO 2. VISIÓN DE FUTURO

Con base en el diagnóstico realizado se han identificado las siguientes fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) a la sostenibilidad urbana del distrito de Independencia:



Fortalezas:

- Atractiva ubicación geográfica, centro de Lima Norte.
- Organizaciones de base con participación activa e identificación con su distrito.
- Existencia de un Plan de Desarrollo Concertado que orienta las acciones del gobierno.
- Alianza con distritos aledaños en una mancomunidad.

Oportunidades:

- Presencia de centros comerciales, que ofrecen nuevos puestos de trabajo.
- Aumento de inversión nacional y extranjera.
- Empresarios dispuestos a colaborar con la sostenibilidad del distrito.

Debilidades:

- Carencia de un Plan de Ordenamiento Territorial.
- Deficiente ejecución de los programas presupuestales.
- Corrupción de funcionarios.
- Deficientes vías de comunicación dentro del distrito.
- Inadecuado uso de espacios públicos.
- Déficit de áreas verdes.

Amenazas:

- Contaminación del aire por exceso de unidades vehiculares.
- Exceso de unidades vehiculares (mototaxis) informales.
- Inseguridad ciudadana.
- Incremento de comercio informal.

Visión de futuro:

«Buscamos una ciudad comprometida con el desarrollo sostenible, con acceso seguro a espacios públicos, ordenada, con áreas verdes, en armoniosa convivencia entre adultos mayores, personas con discapacidad, niños y empresarios».



CAPÍTULO 3. PLAN DE ACCIÓN

A partir de las conclusiones realizadas en el diagnóstico, se determinará el área a intervenir con base en los siguientes criterios de priorización:

- **Alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.** ODS 11, meta 11.2: «De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad».
- **Área más problemática.** El servicio de transporte de vehículos menores se ha convertido en un peligro de movilidad urbana especialmente para la población vulnerable (adultos mayores, personas con discapacidad y niños).
- **Multi-influencia sobre varias áreas que requieren de mejoras.** El problema del transporte local amerita una intervención transversal de las áreas de seguridad y contaminación ambiental.
- **Alta demanda ciudadana.** La población vulnerable afectada, familiares y comerciantes, demandan un transporte ordenado con acceso seguro a su vivienda y hacia los espacios públicos que la ciudad ofrece.

En este contexto, es necesaria la regeneración de espacios públicos para mejorar la movilidad y la conectividad, especialmente en el interior del distrito.

Descripción y justificación del área seleccionada:

Desde 1990 el gobierno peruano liberalizó el sistema de transporte en todo el país. Esto permitió otorgar el libre acceso a rutas de servicio público y autorización a todas las personas naturales y jurídicas para prestar servicio de transporte en todo tipo de vehículos de hasta tres ruedas. Esta medida tuvo efecto inmediato en la flota vehicular, al pasar de un déficit a la sobreoferta



de vehículos y rutas de transporte. Se ha incrementado especialmente la oferta de vehículos menores (mototaxis), que usan inadecuadamente los espacios públicos e incrementan la contaminación aérea y sonora.

El crecimiento desordenado de la ciudad, por falta de planificación urbana, el incremento de la actividad informal, la corrupción de funcionarios, la deficiente capacidad de gestión de gobierno local y la elevada tasa de desempleo juvenil confluyen en el desorden y caos que reina en las principales avenidas del distrito. Estos factores convierten la movilidad peatonal en un peligro para los ciudadanos y les imponen un limitado uso de su ciudad, especialmente a la población vulnerable.

Los conductores formales e informales y los vendedores ambulantes utilizan como paraderos y puestos de venta las pistas y bermas centrales de las principales vías del distrito. Existen 29 empresas de mototaxis registradas en la Municipalidad Distrital de Independencia; cada empresa tiene aproximadamente entre 30 y 35 unidades registradas, es decir, hay 1015 motos formales. Aunque no son cifras oficiales, se sabe que por cada empresa formal hay, por lo menos, otra empresa informal que se ubica en la acera de enfrente. Esto significa que 2030 unidades circulan diariamente por las calles del distrito. Para el caso específico de la avenida Los Jazmines, una de las ocho vías principales en el interior del distrito, existe un paradero formal de mototaxi y cuatro informales. Constantemente se enfrentan por la captación de pasajeros.

La avenida Los Jazmines comprende cuarenta predios, 100% de los dueños son personas adultas mayores. Temen salir a caminar o realizar sus actividades solos porque 20% de ellos han sido embestidos por las motos. Lo mismo sucede con los niños menores de quince años y las personas con discapacidad. Esto ha sido denunciado constantemente ante la autoridad edil, sin resultados. La población percibe que esta inacción se debe a actos de corrupción de algunos funcionarios. Actualmente los vecinos se han organizado y están en coordinación con el nuevo alcalde



distrital para enfrentar este problema, que atenta contra su derecho a gozar de su ciudad.

Es de imperiosa necesidad intervenir en el más breve plazo para garantizar la convivencia sostenible entre los mototaxistas (que necesitan trabajar), la población vulnerable y los comerciantes formales, que se ven afectados por el inadecuado uso de los espacios públicos. Se espera que esta intervención sirva como experiencia piloto para ser replicada en las otras avenidas del distrito y, por qué no, en Lima Metropolitana. La meta es convertirla en una ciudad con desarrollo urbano sostenible.

Objetivo:

«Mejorar los espacios públicos para una convivencia sostenible entre la población vulnerable, establecimientos comerciales y conductores de vehículos menores (mototaxis) en el marco de una gobernanza participativa».

Ejecución del plan de acción:

Para alcanzar el objetivo se debe mejorar la gobernanza participativa a partir del principio de movilidad urbana y derecho a la ciudad. Todos los actores interesados: gobierno local, ciudadanos, organizaciones sociales, empresarios y conductores de vehículos menores, se deben comprometer a lograr un desarrollo urbano sostenible para el distrito y con la construcción de una gobernanza de calidad.

Se realizarán las siguientes actividades:

1. **Proponer una ordenanza que limite las autorizaciones a nuevas empresas de vehículos menores.** Se elaborará, junto a la comisión de regidores, un informe técnico que sustente la viabilidad de la limitación de autorizaciones a nuevos ingresos de empresas de mototaxis. Esta actividad durará dos meses aproximadamente, y se sustentará con el presupuesto de la municipalidad.
2. **Reubicar paraderos formales de las unidades de mototaxi.** Con esta actividad se pretende reubicar a cinco paraderos a través de una ordenanza aprobada por el



concejo distrital. Se prevé un gasto de 27 885 soles para la dieta de regidores, del presupuesto de la Municipalidad de Independencia. Se proyecta que se realizará en el primer mes de la ejecución del proyecto.

3. **Mejoramiento y señalización de los dos carriles de la avenida Los Jazmines.** Se mejorarán y señalizarán 3 000 mts² de vías, con un presupuesto de 480 000 soles. Los recursos provienen del presupuesto participativo y del cofinanciamiento de la empresa privada. La ejecución durará siete meses.
4. **Mejoramiento de la berma central de la avenida con veredas para que adultos mayores, niños y personas con capacidades diversas transiten con seguridad.** Serán habilitados 2 000 mts² de áreas verdes en la berma central, con un presupuesto de 30 000 soles, provenientes del presupuesto participativo de la municipalidad y con la coparticipación de comerciantes de la avenida para el mantenimiento. Se ejecutará una vez asfaltadas las vías, en el octavo mes.
5. **Fomentar el uso de bicicleta y las caminatas como medios de transporte sustentable en el interior del distrito.** Se coordinará con el alcalde para que se realicen 10 campañas de sensibilización para promover el uso de la bicicleta y las caminatas. Se proyecta que se realice a partir del primer mes. La municipalidad, a través de la Unidad de Imagen Institucional, brindará los trípticos informativos correspondientes.
6. **Capacitar a los choferes de unidades vehiculares sobre el desarrollo sostenible.** Paralelamente a las actividades anteriores, se capacitará a 100 conductores mediante cinco charlas sobre desarrollo sostenible, con la participación de la municipalidad, comerciantes, empresas, vecinos organizados. Se realizará en la semana seis.
7. **Establecer un comité de vigilancia vecinal para el monitoreo, seguimiento y cuidado del orden en la zona.** Se formará un comité de vigilancia con los vecinos de la



avenida mediante tres reuniones de coordinación y elección en la semana cinco. Se registrará ante la municipalidad en la Oficina de Registros y Organizaciones Vecinales. Para sustentar el proceso se prevé el monto de 700 soles, que será financiado por el Comité Vecinal y comerciantes de la zona.

8. **Evaluación y rendición de cuentas.** Se estima realizar dos audiencias públicas de rendición de cuentas y evaluación para dar a conocer los logros y dificultades. Uno en el mes cuatro y otro en el mes ocho. El presupuesto corresponde a la Municipalidad de Independencia.



4.2 Elaboración del plan de seguridad y convivencia ciudadana del cantón Cuenca, 2019-2023

David Molina Romo

Consejo de Seguridad Ciudadana de Cuenca. Ecuador

CAPÍTULO 1. DIAGNÓSTICO

Cuenca, es una ciudad ecuatoriana, cabecera del cantón del mismo nombre y capital de la provincia del Azuay, así como su urbe más grande y poblada. Se encuentra al centro-sur de la región interandina de Ecuador, a una altitud de 2550 metros sobre el nivel del mar. Es llamada la Atenas de Ecuador por su arquitectura, su diversidad cultural, su aporte a las artes, ciencias y letras ecuatorianas. También ha sido declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Unesco en diciembre de 1999. En el último censo poblacional de 2010 contaba con 505 585 habitantes, lo que la convierte en la tercera ciudad más poblada del país luego de Guayaquil y Quito. La densidad poblacional actual es de 85 hab./Km², en tanto que para el año 2030 está previsto que este indicador llegue a 100 hab./Km², y que su población total sea de 772 808 habitantes. Como puede verse, se trata de una ciudad intermedia con una buena dotación de servicios básicos, comunicaciones y potencial económico, social y cultural.

Una de las múltiples problemáticas de la ciudad es la inseguridad. La creciente falta de oportunidades de empleo, patrones culturales machistas, pérdida de la identidad de ciudad, tejido social primario, vulnerabilidad frente a desastres naturales, entre otros factores, se apuntan como las principales causas de este fenómeno. Para atajar la creciente sensación de inseguridad que vive el cantón Cuenca, se propone una medida de fondo, que es la elaboración de una planificación integral en materia de seguridad y convivencia ciudadana, que marque la hoja de ruta con las acciones a seguir. El Plan de Acción, dentro del Plan de Seguridad y Convivencia, contempla orientaciones y propuestas para atacar



la problemática que la ciudadanía vive cotidianamente respecto a inseguridad y violencia. También serán abordados aspectos estructurales como la capacitación, concienciación y la participación ciudadana para combatir culturalmente las diferentes formas de agresión y violencia que maduran en el seno de nuestra sociedad.

En función de la realidad de la ciudad de Cuenca en seguridad y convivencia ciudadana, el presente plan contemplará los siguientes ejes estratégicos:

- Seguridad preventiva.
- Comunicación social y cultura de convivencia ciudadana.
- Coordinación interinstitucional.
- Registro y análisis de información; estudios de seguridad ciudadana.

Contará con un modelo de seguimiento centrado en tres tipos de indicadores: estructurales (por ejemplo, tasa de homicidios), de gestión (número de organizaciones criminales desarticuladas) y de coordinación y articulación de actores (nivel cumplimiento de compromisos acordados).

Matriz de valoración

Donde uno es insostenible y cinco sostenible:

1. - El impacto de los desafíos

- El desafío del crecimiento poblacional: cuatro.
- El desafío del cambio climático: la gestión frente a los fenómenos adversos: tres.
- El desafío de generar la riqueza y empleo productivo necesario, y de reducir la desigualdad: cuatro.
- El desafío de un territorio interconectado, productivo e inclusivo. Movilidad: dos.
- El desafío de suministrar eficazmente energía ambientalmente respetuosa y en toda la ciudad: cuatro.
- El desafío de que todos los habitantes puedan disponer de una vivienda digna: tres.
- El desafío de una ciudad segura que permita el desarrollo: trabajar, convivir y eliminar el sobrecosto de la inseguridad: dos.



- El desafío de disponer de calles y espacios públicos transitables para los peatones y servicios no motorizados: tres.
- El desafío de eliminar la desigualdad social generada por el género y la etnia: cuatro.
- El desafío de que todas las familias dispongan de agua corriente: cuatro.
- El desafío de que todas las familias dispongan de un saneamiento saludable: cuatro.
- El desafío de eliminar los riesgos de enfermedades y contaminación producidos por la gestión de residuos sólidos y basura: cuatro.
- El desafío de disponer de una adecuada calidad del aire: cuatro.
- El desafío de acabar con el ruido molesto: tres.
- El desafío de una educación que genere futuro: cuatro.
- El desafío de la salud en un mundo con mayor esperanza de vida. Servicios de sanidad: cuatro.

2.- Gobernanza para transformar los desafíos en oportunidades

- Sostenibilidad fiscal para poder proveer los servicios públicos necesarios: cuatro.
- Organización para la sostenibilidad: cuatro.

Observaciones y conclusiones del diagnóstico:

A partir de la tabla cuantitativa anterior puede vislumbrarse que los grandes conflictos de la ciudad de Cuenca corresponden a la movilidad y la seguridad.

El punto más crítico en la actualidad para el desarrollo de la ciudad tiene que ver con el segundo punto. Evidentemente, Cuenca presenta unos indicadores en este aspecto mucho más bajos que la media nacional y la región. Pero existe un agravante: la ciudad está perdiendo su esencia de pequeña población afeerrada a tradiciones y costumbres para dar paso a una urbe intermedia con núcleos de población rural que comienzan a ser una



extensión de la mancha urbana. Ello trae consigo una pérdida del tejido social primario (la pertenencia a barrios tradicionales donde todos los vecinos se conocían entre sí) para dar paso a sectores donde literalmente «nadie conoce a nadie».

Conclusiones de los principales delitos del período enero-mayo 2018 y enero-mayo 2019:

- Muertes violentas: los homicidios han disminuido, los asesinatos han aumentado y las muertes en robo han disminuido.
- Robo/hurto a personas: existe un incremento; el robo/hurto a domicilios registra una disminución y en el robo/hurto a unidades económicas se identifica una disminución.
- Vehículos y motocicletas registran en el caso de robo/hurto de vehículos un incremento, al igual que en robo/hurto de motocicletas. Asimismo, en el caso de robo/hurto de bienes, accesorios y autopartes de vehículos existe un incremento.
- Delitos sexuales como violaciones: los casos de violaciones en espacios públicos registran un incremento, mientras que dentro de espacios privados presentan una disminución.

Análisis FODA

Fortalezas:

- Alta capacidad de convocatoria de los entes encargados de la seguridad.
- Ciudadanía sensibilizada y unida frente a la inseguridad.
- Organización social activa.
- Convenios interinstitucionales para reforzar la seguridad.
- Buenas comunicaciones con otras ciudades (carretera, áreas).
- Centros universitarios de referencia donde se desarrollan estudios e investigaciones en materia de seguridad.



Oportunidades:

- Creación de unidades de élite de la Policía Nacional del Ecuador para la lucha contra secuestros, inteligencia y otras operaciones especiales destinadas en Cuenca.
- Procesos constantes de planificación a mediano y largo plazo (PDOT).
- Campañas interinstitucionales masivas con mensajes preventivos enfocados en erradicar la violencia en todas sus formas.
- Una nueva Ley de Seguridad Ciudadana.
- Creación de un equipo operativo interinstitucional que articule el trabajo de varios organismos de seguridad y socorro.
- Realización el 19 de julio de la I Asamblea ciudadana por la seguridad como un espacio para debatir propuesta y poner en marcha acciones.

Debilidades:

- Elevado índice de violencia contra la mujer e intrafamiliar.
- Incremento paulatino del número de muertes violentas en la última década.
- Descoordinación entre instituciones relacionadas con la seguridad ante ciertos eventos de magnitud (incendios forestales, accidentes graves y otras).
- Contaminación acústica.
- Riesgo físico (deslizamientos, crecidas de ríos, fallas geológicas).
- Estado del espacio público (falta mantenimiento y de iluminación, entre otras).
- Aumento del desempleo.
- Falta de iluminación en algunos parques.
- Déficit de policías en la ciudad y medios (helicóptero de la policía).
- Informalidad en el comercio y el empleo.
- Inseguridad dentro del transporte público local e interprovincial (amenazas, asaltos).



Amenazas:

- Instalación de una cárcel regional con presos de alta peligrosidad.
- Redes de microtráfico y narcotráfico que operan dentro y fuera de la ciudad.
- Desconexión del centro con las zonas periféricas de la ciudad.
- Quebradas y ríos contaminados.
- Disminución de la inversión estatal en materia de seguridad.
- Centralización de servicios públicos en la capital del país.
- Alta migración humana en tránsito por el país sin oportunidades de empleo.
- Redes de trata de personas (fenómeno del «coyoterismo»).

Visión

Convertir a la ciudad en un referente nacional y regional en materia de seguridad y convivencia ciudadana, armonizando el uso de los espacios públicos de forma que estos sean seguros y mejorando la convivencia como base de una ciudad segura y solidaria.

CAPÍTULO 2: PLAN DE ACCIÓN**Justificación y priorización**

Al considerar las observaciones del diagnóstico y su impacto para el desarrollo sostenible de la ciudad, frente al costo de implementar alternativas, se propone elegir el área de seguridad y convivencia ciudadana para desarrollar un plan de acción completo, por los siguientes motivos:

1. Impacto alcanzado vs. costo de ejecución de la acción:

El impacto esperado es grande, puesto que el objetivo general del plan de acción es mejorar las condiciones de seguridad y convivencia del cantón, frente a un costo prácticamente cero en cuanto a recursos económicos, puesto que se elaboraría y daría seguimiento a través del perso-



nal del Consejo de Seguridad Ciudadana, ente encargado de coordinar la seguridad en Cuenca.

2. **Alineamiento con los ODS:** el área escogida se encuadra en el objetivo 11 de los ODS, concretamente las metas 11.2 y 11.7.
3. **Influencia sobre otras áreas de mejora:** la seguridad es transversal en relación con muchos ámbitos, como la movilidad, el medio ambiente, los servicios básicos, la gestión de riesgos, y las obras públicas, entre otros.
4. **Priorización en la agenda pública local y el PDOT:** la seguridad es uno de los ejes del plan de gobierno de la actual administración municipal de Cuenca. También se encuentra en varios de los objetivos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
5. **Cifras reales y dato no denunciado:** según las estadísticas manejadas por el Observatorio de Seguridad Ciudadana de Cuenca, durante la última década la ciudad ha sido sacudida por el incremento de las muertes violentas (homicidios, asesinatos) y de robos y hurtos. Esto ha generado un estado de percepción de inseguridad muy alto entre la ciudadanía. Otra consideración a tener en cuenta a raíz de los resultados de la II Encuesta de Victimización y Percepción de Seguridad de Cuenca (2016) es que en promedio 84% de los delitos no son denunciados.
6. **Impacto en el desarrollo de la ciudad:** la seguridad es una necesidad básica del ser humano, pero también una condición necesaria para que se desarrolle la economía local (turismo, inversiones, etc.).

Alternativas de acción

A partir de los criterios anteriores, se propone, a modo orientativo, algunas medidas para mejorar la situación de seguridad de la ciudad:

- Solicitar al Ejecutivo Central un mayor número de efectivos.



- Incrementar los patrullajes de la Policía Nacional en los barrios de la ciudad.
- Construir nuevas Unidades de Policía Comunitarias.
- Realizar una evaluación de impacto sobre el antes y el después de la entrada en funcionamiento de la cárcel regional de Cuenca, haciendo hincapié en factores sociales y económicos.
- Mesas de coordinación interinstitucional que fijen acciones y metas concretas.

Todo lo anterior son acciones puntuales que tan solo mejorarían temporalmente la situación de inseguridad de Cuenca. Por tanto, lo primordial depende de desarrollar un instrumento de proyección en materia de seguridad, que se concretaría en la elaboración del Plan Integral de Seguridad y Convivencia ciudadana del cantón Cuenca, 2019-2023, donde tiene cabida todo lo anteriormente descrito.

Este Plan Integral de Seguridad es un documento de planeación estratégica y un requisito fundamental para determinar las inversiones que se realizarán en materia de seguridad y convivencia ciudadana dentro del cantón. También es una herramienta para abordar integralmente los temas de seguridad y convivencia con la participación de distintos actores y sectores. El documento del plan debe ser concebido bajo una metodología del Cuadro de Mando Integral, con una participación activa de diferentes actores encargados de la seguridad en el cantón y, obviamente, de la ciudadanía.

El objetivo general del plan es mejorar las condiciones de seguridad y convivencia del cantón. Esto será posible a partir de la coordinación interinstitucional, con proyectos y acciones enfocados en la prevención y reducción de los delitos, contravenciones y violencias que afectan a los ciudadanos.

Por último, es importante señalar que la visión de seguridad hacia la que debe enfocarse este plan es integral. Esto significa que la problemática a tratar no solo se enfoca en el combate contra la delincuencia, sino que abarca aristas tan diversas como



la gestión de riesgos (Objetivo 11 de los ODS, ciudades resilientes), seguridad vial, violencia contra la mujer, seguridad ambiental, entre otros temas, a fin de que se constituya como un plan integral de seguridad.

CAPÍTULO 3: CRONOGRAMA DE TRABAJO Y PRESUPUESTO

Agosto 2019. Presupuesto: 2 000 USD

- Revisión de antecedentes: legales, planificación, otros instrumentos de seguridad.
- Mapeo de actores.

Septiembre 2019. Presupuesto: 1 000 USD

- Elaboración del diagnóstico integral.

Octubre-noviembre 2019. Presupuesto: 3 000 USD

- Identificación y priorización de problemáticas.
- Identificación de riesgos y amenazas: posibles causas.
- Formulación de estrategias.

Diciembre 2019. Presupuesto: 2 000 USD

- Formulación del modelo de gestión del plan: seguimiento y evaluación.

Enero-febrero 2020. Presupuesto: 2 000 USD

- Socialización del plan con la ciudadanía y los entes gubernamentales.

Marzo 2020. Presupuesto: 4 000 USD

- Sistematización, diagramación e impresión.

Presupuesto total: 14.000 USD.



4.3 Elaboración e Implantación de una Agenda Social y Ambiental en el Ayuntamiento Municipal de Taquari, Río Grande del Sur

Elenis Bazácas Corrêa

Tribunal de Cuentas del Estado del Río Grande del Sur. Brasil

CAPÍTULO 1. DIAGNÓSTICO

La ciudad de Taquari está ubicada en la región céntrica del estado del Río Grande del Sur. Pertenecía a la mesoregión del Centro Oriental Río-Grandense y a la microrregión de Lajeado-Estrela. La ciudad madre del Valle del Taquari.

La ciudad se constituyó con la llegada de parejas de azorianos, siendo una de las más antiguas del Estado. En 1764 fue creada la «Freguesia de Taquari». Se contabilizaban 60 parejas de azorianos, asentados en los márgenes del Río Tibiquary. También recibió grandes influencias de los negros africanos, de alemanes e italianos, además de otros pueblos y culturas, pero en menor número. La existencia histórica de Taquari proviene de un desdoblamiento natural y de una expansión de los primeros núcleos de población en el Río Grande del Sur. Inicialmente, la región era ocupada por el pueblo de los patos, una nación indígena poderosa, culturalmente pacífica e industriosa. Desde el inicio, la región se presentó como un foco de atracción e interés de ocupación, debido a su localización y a la fertilidad del suelo. La creación del municipio de Taquari se dio el día 4 de julio de 1849.

Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en 2018 la población de Taquari era de 26 838 habitantes. De ellos, 21 875 viven en su área metropolitana (IBGE/2010). Se puede decir que 85 % de la población vive en áreas urbanas. Taquari posee un área de 349 968 km² y una densidad ocupacional de 74.56 hab/km². Según datos del IBGE, las proyecciones para el año 2050 apuntan la disminución de la tasa de crecimiento de la población (74.29 hab/km²). La estimativa de crecimiento urbano para los próximos 31 años es de -0.34%. Tiene 21.7 % de



urbanización de vías públicas, IDHM de 0.733, índice de Gini de la renta domiciliar per cápita de 0.5099 (IBGE) y también el PIB per cápita es de BRL 25 431.11. En 2017 el salario medio mensual era de 2.3 salarios mínimos.

Los datos disponibles sobre el municipio y recolectados en el trabajo demostraron que la población no va a crecer. Las proyecciones del no crecimiento poblacional del municipio se explican en razón de la migración de la población económicamente activa para grandes centros urbanos. Esto sucede en virtud de que la actividad económica del municipio está basada en la prestación de servicios (57%) y en el envejecimiento de la población, con crecimiento poblacional en el rango de 40 a 50 años. Así, el área económica por tanto no es prioritaria, la opción preferencial es valorar la calidad de vida de la población que permanece en el municipio. Pero las áreas social y ambiental necesitan mejorar en general, ya que para cumplir los ODS la administración municipal debe avanzar en las políticas social y ambiental, en especial los ODS 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13 y 17. Para tanto, es necesario que el municipio refuerce estas áreas, demostrando en su actuación el su comprometimiento e envolviendo toda la comunidad en esta iniciativa de adopción de una agenda social y ambiental.

El Ayuntamiento Municipal de Taquari requiere de un gran esfuerzo y coordinación de los actores (alcalde, secretarios municipales, servidores, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales), considerando los obstáculos presentes para la práctica de la gestión social y ambiental en todos los niveles. Estos obstáculos incluyen la fragilidad institucional, la falta de una base sólida de datos, recursos financieros escasos y la carencia de recursos humanos calificados. Por ello, se decide desarrollar el proyecto denominado Elaboración e Implantación de una Agenda Social y Ambiental en el Ayuntamiento Municipal de Taquari. Se sustenta en la legislación brasileña y sus objetivos y directrices se derivan de nuestra visión: «ser reconocida nacionalmente como una ciudad sostenible, anclada en la gestión participativa, con calidad de vida para los habitantes, repleta de oportunidades y que valora su paisaje y la diversidad cultural, con equidad y justicia social».



Para alcanzar esos objetivos los actores de este proceso deberán innovar con nuevas formas de actuación, cooperación, mayor transparencia, mayor control social y más pequeña vulnerabilidad a los intereses eminentemente económicos y político-partidarios.

Para la adopción de una agenda social y ambiental será necesaria la integración de las diversas políticas ya existentes en el municipio, como la Política Municipal de Medio Ambiente, la Política Municipal de Saneamiento Básico, el Plan Municipal de Gestión Integrada de Residuos Sólidos, el Plan de Desarrollo Urbano y Rural, y el Plan Plurianual del municipio (PPA). Se debe evitar las contradicciones, optimizar esfuerzos y los recursos municipales, y dotando a la planificación una visión integrada y holística.

CAPÍTULO 2. VISIÓN

A partir del diagnóstico básico presentado, se elaboró un análisis FODA, con el objetivo de identificar las características de la ciudad de Taquari en relación con su desarrollo sostenible. De este modo, se espera concebir una visión de futuro fundamentada en la realidad de ese territorio.

Análisis FODA

a) Interno:

Fortalezas:

- Legislación sobre saneamiento.
- Legislación sobre residuos sólidos.
- Política de desarrollo urbano y rural.
- Existencia de iniciativa social y ambiental.
- Preocupación con la sustentabilidad.

Debilidades:

- Falta de indicadores confiables para medir la iniciativa social y ambiental.
- Ausencia de un plan en torno a la iniciativa social y ambiental de los servidores.
- Falta de disponibilidad de recursos financieros.



- Resistencia al cambio.
- Falta de personal técnico calificado.

b) Externo:

Oportunidades:

- Preocupación con la sustentabilidad.
- Posibilidad de grandes inversiones por el gobierno local.
- Asociaciones público-privadas.
- Aportes de recursos con financiación.
- Participación de la sociedad civil organizada.

Amenazas:

- Calidad de vida de los ciudadanos.
- Escasez de recursos naturales.
- Falta de continuidad de acciones del Ayuntamiento atribuido al cambio de gobierno.
- Falta de voluntad política.
- Falta de planificación.
- Problemas con el almacenamiento de los residuos sólidos.

Visión de futuro

«Ser reconocida nacionalmente como una ciudad sostenible, anclada en la gestión participativa, con calidad de vida para los habitantes, repleta de oportunidades y que valora su paisaje y la diversidad cultural; con equidad y justicia social».

CAPÍTULO 3. JUSTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN

La administración pública municipal debe dar el ejemplo sobre las buenas prácticas en las actividades que le corresponden, con criterios de responsabilidad social, ambiental y de sustentabilidad. Son necesarias la cooperación y la unión de esfuerzos para minimizar los impactos sociales y ambientales adversos de las acciones cotidianas.

En ese sentido, la administración pública municipal debe incorporar principios y criterios de gestión social y ambiental en sus actividades rutinarias, instaurando la economía de recursos



naturales y comprometiéndose en la reducción de los gastos institucionales por medio del uso racional de los bienes públicos, la gestión adecuada de los residuos, la adopción de la licitación sostenible y de la promoción de la sensibilización, la capacitación de los servidores y mejoría en la calidad de vida de los ciudadanos.

La legislación ambiental brasileña, uno de los principales instrumentos de la sustentabilidad ambiental, prevé el mantenimiento y conservación del medio ambiente a la vez que contempla la necesidad de adopción de una nueva ética social, buscando explorar la dimensión económica de forma racional y adecuada, supervisando el mantenimiento del equilibrio ecológico, garantía de la salud, calidad de vida y solaz de la sociedad.

Las cuestiones sociales y ambientales forman parte de la agenda pública, constituyéndose en factores decisivos para el desarrollo sostenible y, a la vez, demandando la complementariedad y la interacción entre las más diversas acciones del poder público. Esas acciones deben, por lo tanto, ser articuladas e implementadas de forma transversal para que puedan contribuir en la consolidación de las bases que permitirán la definición e implantación de una política efectiva para el desarrollo sostenible del municipio.

La elaboración de la agenda de forma participativa es de suma importancia para la incorporación de los diferentes puntos de vista de los diversos segmentos de la sociedad relacionados con aspectos ambientales, económicos y sociales. En este sentido, además de la calificación del instrumento se cuenta con el desarrollo del empoderamiento social, resultando en la evolución de las prácticas de gobierno.

CAPÍTULO 4. PLAN DE ACCIÓN

La agenda social y ambiental constituye un importante instrumento para el desarrollo continuo para la calidad de vida de los ciudadanos. Esto se debe a que permite una visión integrada sobre los diversos aspectos ambientales, sociales y económicos significativos del municipio, considerando su diagnóstico y pronóstico. También permite definir los proyectos y programas municipales y los medios para implantarlos. Algunas etapas para



la creación de la agenda social y ambiental del Municipio incluyen la realización de diagnóstico, y la definición de prioridades y áreas de actuación en relación con las necesidades de la población. Aquí se incluyen los 17 ODS (principalmente los ODS, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 16, y 17) y la Nueva Agenda Urbana (Hábitat II, principalmente los compromisos 74, 75, 76, 88, 90, 138 y 147). Estos objetivos plantean un marco para la planificación del gobierno y una estrategia de desarrollo inclusivo, promoviendo la prestación de un servicio de calidad en todo el territorio municipal.

La participación de la sociedad civil será realizada en las etapas de toma de decisión a través de audiencias públicas, con la convocatoria realizada en todos los medios comunicacionales.

La agenda social y ambiental del Ayuntamiento Municipal de Taquari tendrá cuatro directrices básicas de desarrollo de la política social y ambiental: la promoción del desarrollo sostenible (ambiental, social y económico), el control y participación social, la transversalidad de la actuación de los diferentes sectores de la administración pública municipal y la integralidad.

Es deseable que la elaboración e implantación de la agenda social y ambiental ocurra de forma participativa, mediante la movilización de los diversos segmentos de la sociedad, de modo que la construcción resulte en herramienta de Estado. Esto podría perpetuarse en los sucesivos gobiernos, mediante actualizaciones y mejoras, siempre con el foco en el interés del bienestar de las actuales y futuras generaciones, conforme preconiza el artículo 225 de la Constitución Federal Brasileña: «todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, de uso común del pueblo y esencial a la buena calidad de vida, imponiéndose al poder público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones» (Brasil, 1988).

Así, serán desarrolladas las siguientes fases del proyecto: a) Crear y reglamentar la comisión social y ambiental, que debe involucrar a servidores y sociedad civil de diferentes sectores para el acompañamiento de proyectos y actividades. El objetivo es garantizar el compromiso institucional y la representatividad; b) Rea-



lizar diagnóstico de la institución: identificación de los puntos críticos y procedimientos, evaluación de los impactos ambientales y los derroches generados; c) Definir proyectos y actividades. A partir del diagnóstico, priorizar los proyectos y actividades de mayor urgencia y relevancia. En esta etapa la participación de la sociedad civil se verificará a través de audiencias públicas, con la convocatoria realizada en todos los medios comunicacionales; d) Planear de forma integrada: se debe involucrar el mayor número de colaboradores y áreas de trabajo. Todas las secretarías municipales deben participar en esta etapa; e) Implementar acciones: proponer metas e indicadores; realización de programas de capacitación, disponibilidad de recursos físicos y/o financieros y la introducción de los cambios necesarios. Todas las secretarías municipales deben participar en esta etapa. Para garantizar la transparencia y el control social, las acciones planeadas deben ser publicadas en la web del ayuntamiento municipal para que todos los ciudadanos puedan acompañar el desarrollo de las acciones; f) Evaluar y monitorear: comprende la verificación del desempeño ambiental, identificación de fallas y puntos de mejora. El acompañamiento será realizado a través de la web del ayuntamiento por cualquier ciudadano; g) Promover la mejora continua: la comisión social y ambiental se encargará de la evaluación sistemática, del replanteamiento e implementación de procedimientos, de la calificación y entrenamiento de recursos humanos, del control y acompañamiento, y del conocimiento y absorción de nuevas tecnologías y legislación; h) Evaluar el desempeño ambiental: realización de levantamiento de impactos de riesgos ambientales, identificación de acciones de control, identificación de indicadores de mejoramiento; y por último, i) Divulgar los resultados obtenidos, factores de éxito y las buenas prácticas, para que cualquier ciudadano pueda acompañar la marcha de los proyectos.

A continuación se muestran las actividades y temas del proyecto (ver Tabla 2).



Tabla 2. Plan de acción cuatrimestral

Tema		Actividad/Proyecto	Recursos BRL 1 000	Financiación	Tiempo de Ejecución -Años-
Uso racional de los recursos naturales y bienes públicos	Agua	Optimización de los recursos hídricos de las cajas de agua.	10	Municipalidad	1
		Reaprovechamiento de las aguas cenizas.			3
		Plano de prevención de fugas.			2
	Energía	Campañas de concientización y divulgación de buenas prácticas.	25	Municipalidad	4
		Sustitución de lámparas por otras más eficientes, con adhesión al programa de eficiencia energética.			1
		Utilizar equipamientos de climatización modernos y eficientes, con bajo consumo de energía.			3
	Papel	Incremento del proceso electrónico.	5	Municipalidad	4
		Campaña de estímulo a la impresión doble cara.			1
		Incremento de la utilización del correo electrónico.			2
	Informático	Utilización de equipamientos con buena eficiencia energética.	35	Municipalidad	3
		Gestionar eficazmente la basura electrónica.			4



Tema	Actividad/Proyecto	Recursos BRL 1 000	Financiación	Tiempo de Ejecución -Años-
Gestión de residuos sólidos	Descarte sostenible de materiales de consumo.	25	Municipalidad y Cooperativas	4
	Promover la capacitación de los servidores de las empresas tercerizadas, a través de charlas y abecedarios sobre la recolección selectiva.			4
	Destinar adecuadamente los residuos de alimentos para compost.			2
Licitación sostenible	Adoptar como criterios para adquisición de equipamientos la eficiencia energética y sostenible.	10	Municipalidad	2
Educación ambiental	Programa de criba adecuada de residuos con estandarizaciones de la señalización y de los sacos.	25	Municipalidad y Ministerio del Medio Ambiente	4
	Campaña de eliminación del uso de vasos descartables.			1
	Programa de economía de luz y agua.			4
	Producir y divulgar informaciones sobre las prácticas sostenibles.			4
	Producir informativos referentes a temas socioambientales.			4



Tema	Actividad/Proyecto	Recursos BRL 1 000	Financiación	Tiempo de Ejecución -Años-
Calidad de vida en el trabajo	Adoptar medidas para promover un ambiente físico de trabajo seguro y saludable.	15	Municipalidad	2
	Adoptar medidas para evaluación y control de la calidad del aire en los ambientes climatizados.			3
	Promover actividades de integración y de calidad de vida en el local de trabajo.			4
	Implantar la práctica de gimnasia laboral.			4
Construcción sostenible	Gestión de los residuos de la construcción civil.	40	Municipalidad y empresa privada	2
	Adopción de medidores de agua individualizados.			1
	Mejor aprovechamiento de la iluminación y la ventilación naturales.			3
	Uso de sistema de aire acondicionado eficiente.			4
	Uso optimizado de la energía.			2
	Reaprovechamiento de agua.			2
	Uso de equipamientos y dispositivos que economicen agua.			3

Fuente: Elaboración propia.



4.4 «Soy Chía... Un Municipio sustentable»

Juan Sebastián Rodríguez Hoyos

Profesional especializado de la Alcaldía Municipal de Chía. Colombia

CAPÍTULO 1. DIAGNÓSTICO

Con el proyecto «Soy Chía... Un Municipio sustentable» se pretende la formulación y consolidación de ideales que nacen desde las mismas bases sociales. Tienen una perspectiva organizacional basada en los objetivos de desarrollo sostenible y con la participación activa del gobierno municipal, del sector privado y la sociedad civil, con el fin de determinar planes, programas y proyectos orientados a alcanzar los objetivos fijados en la agenda para Chía 2030. Se busca integrar las dimensiones sociales, económicas y ambientales, que se deberán fortalecer con las distintas acciones, participación, trabajo y la interacción transversal de los diferentes actores.

Identificación del territorio:

Chía es un municipio de origen precolombino, por lo cual no se puede establecer una fecha exacta de su fundación. A la llegada de los invasores españoles en abril de 1537, este valle estaba habitado de los muisca pertenecientes a la familia chibcha, una de las más importantes del Nuevo Mundo junto con los incas, del Perú, y los aztecas y los mayas, de México y Centroamérica. (Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019. El municipio de Chía está conformado por ocho (8) veredas, que contienen 222 sectores rurales; y dos centralidades urbanas, el Sector Urbano Principal, con un área aproximada de 5.9 Km² y el sector Urbano de Mercedes de Calahorra, en la vereda de Bojacá con un área aproximada de 0.4 Km². Como organizaciones comunales se han conformado 57 Juntas de Acción Comunal. Así mismo, cuenta con una población promedio de 138 822 habitantes y se tiene un estimado que para el año 2050 se incrementa a unos 193 238 habitantes; con relación al número de habitantes por km cuadrado se estima en unos



1 706 y por último encaminado a la población del área metropolitana para esta vigencia corresponde a un número de 536 947 habitantes, pero para el año 2050 se estima un crecimiento de hasta los 2 000 000 de habitantes.

Desarrollo sostenible urbano:

El municipio de Chía es considerado actualmente un pilar de crecimiento urbano, si se tiene en cuenta su cercanía con la ciudad capital y por su catalogación como municipio de primera categoría. Se convirtió en un negocio muy lucrativo para los grandes constructores que anhelan concretar procesos de urbanización debido a su valorización catastral y por el auge que trae consigo la tierra. De hecho, muchas personas que trabajan en Bogotá buscan la oportunidad de vivir en Chía, así sea para (como coloquialmente se dice), «llegar a dormir». Esto ha provocado un gran éxodo migratorio, y no del pueblo a la ciudad, como anteriormente sucedía, si no más bien entre las ciudades y su periferia, como lo menciona Tomás Orbea. Ahora bien, el municipio atraviesa por un cambio de paradigma urbano transformador, en cual se está propendiendo por el desarrollo urbano sostenible, compuesto por elementos y/o dimensiones (Liberman, Alejandro) que se integran en tres subtemas generales: ambiental (desarrollo urbano sostenible y resiliente), económico (brindar oportunidades) y social (inclusión).

CAPÍTULO 2. DIAGNÓSTICO DEL MUNICIPIO

Si contrastamos el estado actual del municipio frente a su historia demográfica, el primer hecho relevante es que pasó de ser un municipio de categoría (3) que corresponde a treinta mil uno (30 001) y cincuenta mil (50 000) habitantes, y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30 000) y hasta de cincuenta mil (50 000) salarios mínimos legales mensuales, a ser un municipio de primera categoría, designación que corresponde a los distritos o municipios con población comprendida entre 100 000 uno (100 001) y quinientos mil (500 000) habitantes, y cuyos ingresos corrientes de libre des-



tinación anuales sean superiores a 100 000 (100 000) y hasta de cuatrocientos mil (400 000) salarios mínimos legales mensuales. Esta vertiginosa transformación sucedió en menos de 15 años. Un crecimiento de esa envergadura conlleva también importantes desafíos en materia de movilidad, seguridad, saneamiento básico, protección y cuidado del ecosistema y medio ambiente, servicios públicos domiciliarios y planificación del ordenamiento territorial, entre otros.

Para establecer un modelo sustentable es necesario, en primer lugar aceptar las condiciones reales e identificar cuáles factores y/o componentes requieren de atención inmediata. Seguidamente, deben ser aplicadas medidas que determinen un impacto clave de su desarrollo. Esto debe ser planificado de manera organizada, con una visión integral de sus conciudadanos, con políticas administrativas de calidad y con la meta de lograr un impacto social y ambiental eficaz.

Para empezar a precisar el diagnóstico actual del municipio, es pertinente preguntarse lo siguiente: ¿cuál es la situación de mi ciudad frente a los retos del desarrollo urbano sostenible y su gobernanza? La respuesta a esto pasa por la política administrativa que gobierna el pueblo: es necesario estructurar a Chía como un municipio con características de modelo sostenible urbano. Se tiene en cuenta que este territorio es reconocido por contar con un presupuesto fiscal aceptable para suplir necesidades básicas, además de ser un municipio cabeza de la sabana y centro del territorio donde se ubica la capital de la nación. Ahora bien, es oportuno resaltar aquí un acápite importante de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Para enfrentar los retos del desarrollo urbano sostenible es vital que exista un papel determinante del Estado, la administración pública y la participación activa de la sociedad civil, que tiene el reto de ser juez y parte en la implantación de políticas, planes programas y proyectos destinados al desarrollo urbano sostenible. También deben sumarse los demás actores sociales que de manera organizada deberían impulsar y proyectar redes y afinidades políticas, coaliciones y bases que permitan que



la gobernabilidad se enmarque en un centro y un fin específico: la mejora continua de los procesos sociales con resultados evidentes. Se requiere contar con fundamentos claros, con una proyección basada en el beneficio común y con un gobierno dispuesto a apostar por conceptos sostenibles. Es fundamental la participación activa de la sociedad desde sus bases para establecer verdaderas políticas que impulsen grandes cambios en materia de desarrollo, planificación y sostenibilidad; para crecer ordenadamente, con la vista puesta en las generaciones futuras y en el impacto que trae consigo la modernización urbana.

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS FODA

Sector Seguridad

Fortalezas:

- Existe un trabajo intersectorial entre las distintas organizaciones de policía, gobierno y fiscalía con el fin de brindar una efectiva ruta de atención contra el crimen.

Oportunidades:

- La administración municipal cuenta con un grupo de seguridad de apoyo a la Policía Nacional.
- Existen frentes de seguridad, creados en los barrios y veredas con el fin de aportar en temas de autoseguridad.

Debilidades:

- El pie de fuerza de la Policía Nacional no es suficiente para brindar la cobertura necesaria de acuerdo con el número de habitantes.
- Las tasas de hechos delictivos están en constante crecimiento según las estadísticas reportadas.

Amenazas:

- El tema de la seguridad siempre será un factor álgido para responder a la necesidad comunitaria.



- Existen temas y/o factores adicionales que propician la inseguridad, como el ingreso de extranjeros indocumentados.

Sector movilidad

Fortalezas:

- Existe la disponibilidad y gestión del gobierno municipal y distrital para consolidar proyectos pensados para la ciudad-región.
- Ampliación de la autopista que conecta a Chía con Bogotá; así mismo una nueva vía que permitirá descongestionar la salida de Chía, permitiendo la consolidación de una variante para el tráfico pesado.

Oportunidades:

- Apoyo de la concesión dada por APP entre el sector privado y el Gobierno Nacional a través de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) para gestionar los recursos necesarios para la realización de obras.
- Existe la posibilidad de gestionar rutas de transporte integral que garanticen la cobertura del servicio requerido.

Debilidades:

- La cobertura de vías a construir no mejoraría en su totalidad el caos vehicular que se genera por los trancones.
- Las obras de ampliación vial no están contemplando en su totalidad cruces peatonales en lugares necesarios, ni la consolidación de espacios para ciclorutas y andenes con los estándares requeridos.

Amenazas:

- Falta de continuidad de los proyectos y procesos, que requieren el total apoyo de los gobernantes en turno, teniendo en cuenta que son procesos a largo plazo.
- Existen áreas de conservación natural como los humedales que se extienden durante el trayecto de la ampliación de las vías entre Chía y Bogotá.



Sector ambiente

Fortalezas:

- Se adelantan muchas acciones de prevención, mitigación y acción en el área de gestión del riesgo, que permitirán la aplicación de medidas frente a las distintas vulnerabilidades que se pueden presentar.
- Se cuenta con un plan municipal de gestión del riesgo de desastres para la atención oportuna ante cualquier situación de riesgo.

Oportunidades:

- Se pueden formular planes, programas y proyectos con entidades que propenden a la protección del ecosistema.
- Existen grupos, empresas y personas que trabajan con la percepción de generar ideas de desarrollo sostenible.

Debilidades:

- No existe una cultura ciudadana encaminada al fortalecimiento de las acciones de mitigación ambiental, Pgirs y compromiso con el medio ambiente.
- No se cuenta con suficientes espacios verdes, árboles y en general espacio público que permita una visualización de una ciudad sostenible.

Amenazas:

- Los distintos cambios en la variabilidad del clima generan un impacto en los distintos sectores productivos, económicos y ambientales en general.
- Las constantes precipitaciones y el aumento del caudal de los ríos Frío y Bogotá son una constante amenaza de inundación, como sucedió en el año 2011.



CAPÍTULO 4. VISIÓN

¿Cuál sería en unas pocas líneas la visión de mi ciudad que consiga establecer un horizonte para avanzar en el largo plazo?

En el estimado del año 2030 el municipio de Chía, Cundinamarca, Colombia, será una ciudad líder de Sabana Centro en el desarrollo sostenible, fundado en principios de igualdad y equidad, con una cultura emprendedora caracterizada por la conservación ambiental y sustentable, y con la participación activa de una sociedad que siente arraigo por su cultura, historia y patrimonio.

Para ello, se pretende formular un eslabón de trabajo continuo encaminado a:

1. Convocar a todos los actores que de una u otra manera inciden en la toma de decisiones para apropiar, monitorear y evaluar la agenda para el estimado 2030 a nivel municipal.
2. Apoyar a los gobiernos entrantes para que los objetivos sean determinados en los distintos planes de desarrollo, en las políticas públicas y en los planes estratégicos.
3. Promover a través de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) características de igualdad, equidad y propiciar el bienestar general de la comunidad y del municipio en general.
4. Adelantar acciones para contribuir con la reducción de la desigualdad social (pobreza), inequidades y apoyar acciones que fortalezcan la gobernabilidad, la democracia participativa, la construcción de paz y el desarrollo sostenible.

Para convertirse un municipio emprendedor y líder hay que promover acciones articuladas según un propósito único. Estas son algunas de las medidas recomendadas: convocar a todos los actores sociales; promover y adelantar políticas, planes e ideas con el apoyo de los distintos entes gubernativos y del estado en general; trabajar por la mejora continua de los procesos, teniendo en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)



como marco de referencia y acción, y encaminados a la prosperidad, ITEM 11 (Ciudades y comunidades sostenibles)¹¹.

CAPÍTULO 5. PLAN DE ACCIÓN

Dimensionamiento de la situación planteada o problema:

Movilidad: Existe una gran problemática por el paso de transporte de carga pesada por el corredor vial de ingreso al municipio, que congestiona y delimita el tránsito y la movilidad en general. El crecimiento urbano del municipio trajo consigo el aumento del flujo vehicular, que ocasiona aglomeración y falta de circulación de las vías en general. Se pretende descongestionarla con la construcción de una variante denominada Troncal del Peaje, que beneficiara a Chía, pero a su vez preocupa a sus habitantes. El motivo es el alcance del proceso contractual que se dio a través de una APP que posibilita el incremento en la tasa de pago de peaje, con lo cual está en total desacuerdo la mayoría de los conciudadanos.

Seguridad: Este es un tema central y urgente. Las tasas de hurto y de violencia ocasionada por distintos factores ponen en evidencia que el municipio enfrenta una ola de inseguridad. Se apunta como hecho determinante la presencia de extranjeros que buscan calidad de vida, pero que al no poder encontrar del todo las oportunidades pasan por encima de los demás, ocasionando problemáticas sociales.

Medio ambiente: En relación con este tema tan importante se puede decir que el municipio se encamina a una situación en particular que permite recordar la inundación del año 2011. La variabilidad del clima, la falta de planeación, así como

¹¹ Los problemas que enfrentan las ciudades, como la recogida y la gestión seguras de los desechos sólidos, se deben atender y superar de manera que estas puedan seguir prosperando y creciendo. Al mismo tiempo se espera que así aprovechen mejor los recursos y se reduzcan la contaminación y la pobreza. Un ejemplo de esto, es el aumento en los servicios municipales de recogida de desechos. El futuro que queremos incluye ciudades de oportunidades, con acceso a servicios básicos, energía, vivienda, transporte y más facilidades para todos.



de distintas medidas técnicas se congaron en el desbordamiento de los ríos Frío y Bogotá. A estos temas se agrega la problemática causada por las irregularidades en la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR), y los distintos fallos judiciales en materia ambiental en relación con la protección y cuidado del río Bogotá, así como de la estructuración del plan de ordenamiento territorial (POT).

Desarrollo del plan de acción:

La denominación del proyecto se fundamenta en la frase y/o eslogan «Soy Chía... un municipio sustentable», que hace referencia al arraigo de sus habitantes. Se espera que esta frase y la iniciativa contribuyan a concienciar sobre la importancia de la sustentabilidad para el municipio, con sus principios de aprovechamiento ambiental y sus modelos de desarrollo económico con equidad social.

El proyecto se inicia con la determinación dada en el diagnóstico del municipio y con el análisis obtenido a través de las matrices FODA. Mediante ellas se puede identificar en el caso particular de Chía las tres áreas fundamentales para empezar el trabajo: movilidad, seguridad y medio ambiente.

Se pretende adelantar es un concepto de Planificación Estratégica (PE) que se determina como «una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al que hacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y demandas que les impone el entorno, y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen» (Lieberman, Grin, Orbea).

Luego de realizar un diagnóstico donde se evaluaron temáticas y se definieron sectores de priorización, el paso a seguir será la formulación y determinación de objetivos de carácter prioritario.



¿Por qué puede ser prioritaria esta propuesta frente a otras necesidades de la ciudad?

Con el análisis FODA y el diagnóstico, podemos observar que las mayores problemáticas del municipio de Chía corresponden al área de seguridad, movilidad y medio ambiente. Se requiere dar prioridad a estos temas teniendo en cuenta que son fundamentales en la gestión pública y aún más en la convivencia ciudadana.

Movilidad: Se trabajará para mejorar el flujo vehicular y la movilidad en general según estrategias encaminadas a:

1. Adecuar un sistema de transporte urbano sostenible, en materia ambiental, generando conciencia y uso de la bicicleta bajo un sistema de uso público. Se presentarán programas y proyectos que impulsen la política pública adoptada en el municipio, como la construcción de nuevas ciclorrutas que permitan el acceso a estos actores viales de manera segura.
2. Gestionar recursos de orden departamental y nacional para la consecución y puesta en marcha de nuevos corredores viales que permitan la descongestión vehicular.
3. Incrementar y fomentar la construcción de andenes y pasos peatonales con estándares de calidad y normatividad para el uso de la comunidad en general. Garantizar los estándares mínimos para las personas que se encuentran bajo una circunstancia de discapacidad.
4. Aplicar medidas y acciones ciudadanas para conseguir una tarifa diferencial en el cruce del peaje de los Andes. Fomentar la construcción de intercambiadores y puentes peatonales sobre la troncal de los andes.

Seguridad: Se trabajará para disminuir las tasas de inseguridad y para garantizar la convivencia ciudadana con las siguientes acciones:

1. Fomentar la autoseguridad como un elemento primario y social, en el que la misma comunidad es un actor de su propio cuidado. Se crearán frentes de seguridad con el uso de cámaras de CCTV y alarmas comunitarias.



2. Fomentar y gestionar ante los entes competentes la creación de dps nuevos comandos de acción inmediata (CAI) en los centros urbanos como el de Mercedes de Calahorra y el centro urbano principal. Se gestionará la consecución de al menos cinco CAI móviles para las ocho veredas del municipio. Se garantizará el trabajo articulado con los distintos cuadrantes y frentes de seguridad comunal.
3. Gestionar el incremento de pie de fuerza de la Policía Nacional, brindándole mayor apoyo para que sumen más personal y garanticen mejor cobertura. Se fomentará y se mantendrá activa la red cívica que apoyo a la Policía Nacional.
4. Fomentar el uso de la tecnología actualizada en materia de cámaras, alarmas y distintos sistemas de seguridad y APPS que permitan minimizar las incidencias de la inseguridad.
5. Fomentar planes, programas y proyectos que generen la participación de la sociedad y permitan la interacción comunal para una mejor convivencia ciudadana.

Medio ambiente: Se busca generar conciencia ciudadana en materia ambiental y lograr un municipio sustentable con diversas iniciativas:

1. Implementar medidas que propenden por la protección y conservación del medio ambiente, con bases sustentables y proyectos de sostenimiento agrícola y productivo.
2. Impulsar la protección ambiental, ante el desarrollo urbano con la adecuada estructuración y planificación del Plan de ordenamiento Territorial (POT) y adoptar las medidas judiciales que permitan y garanticen la conservación y cuidado de los ríos Frío y Bogotá.
3. Adoptar medidas y políticas de variabilidad y cambio climáticos con el fin de determinar el alcance de las mismas en relación con la ubicación geográfica y de desarrollo del municipio. A partir de esa información generar estrategias de prevención y mitigación del riesgo.



4. Fomentar la protección del cuidado del medio ambiente, así como la conservación del espacio público (parques, calles, plazas). Generar conciencia de que somos actores ambientales y trabajamos por el cuidado integral del planeta.

¿Cuál es la metodología de gestión que puede servir para implantar y supervisar el plan, incluyendo los indicadores de evaluación?

Para hacer seguimiento al plan de acción, lo más recomendado y viable será adoptar un sistema de gestión de calidad que permita la planeación, ejecución y control de cada proyecto a establecer. Se trabajará según normas de calidad como la ISO (International Organization for Standardization) y la NTC (Norma Técnica de Calidad de la Gestión Pública). Finalmente, se fomentará la aplicación de las tecnologías a los ODS planteadas (Arenilla).



4.5 Resiliencia de la ciudad de Santiago de Cali frente al riesgo de inundaciones

Laura Andrea Valderrama Gómez

Equipo de Gobernanza del Plan Jarillón de Cali. Colombia

CAPÍTULO 1

Introducción

El presente documento tiene el objetivo de plantear un plan de acción enfocado en la estrategia de sostenibilidad y gobernanza del Sistema de Protección contra Inundaciones de Santiago de Cali. La primera parte presenta un contexto general y un diagnóstico, teniendo en cuenta datos e indicadores sobre los desafíos relacionados con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). En la segunda parte y como resultado de la evaluación de los desafíos y el análisis del FODA, se presenta un plan de acción que apunta a la capacidad de resiliencia de la ciudad frente al riesgo de desastres. El desafío implica pensar en la reducción de la vulnerabilidad para prevenir y reducir daños asociados con los diversos fenómenos físicos de origen natural o antropogénicos y para generar un territorio sostenible. En este sentido, el área de mejora priorizada se enlaza con el logro de varios ODS: acción por el clima, ciudades y comunidades sostenibles y vida de ecosistemas terrestres.

Descripción y justificación del área a mejorar

Santiago de Cali, capital del Valle del Cauca, limita al oriente con el río Cauca, la segunda fuente fluvial más importante de Colombia. En el período de 1958 a 1961, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) inició la construcción de un dique de protección y otras obras de infraestructura para proteger los territorios aledaños ante las constantes inundaciones.

Con las dinámicas de migración y expansión de la ciudad, entre las décadas de 1970 y 1990 estas zonas, que eran destinadas a actividades agrícolas, se fueron urbanizando de manera informal. Así proliferaron los asentamientos informales,



hoy llamados Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto (AHDI), debido al déficit de vivienda y la falta de planificación de la ciudad. En este proceso jugaron un papel importante las maquinarias políticas locales, que prometían tierras e impulsaron la ocupación de estos terrenos.

Esta problemática de ocupación aunada a otros factores generó el deterioro de la estructura de protección contra inundaciones, evidenciándose una situación de riesgo con la emergencia presentada entre el 2010 y 2011 por las fuertes lluvias conocidas como el «fenómeno de la niña». Se planteó una intervención integral por parte del Gobierno Nacional y local, para lo cual se creó el proyecto Plan Jarillón de Cali. Además del reforzamiento del dique, este plan contempla el reasentamiento de más de ocho mil hogares que ocupan esta zona para mitigar el riesgo por inundación. De esta manera se firmó el Convenio Marco Interadministrativo de Cooperación y Apoyo Financiero No. 01, en 2015, suscrito entre el Fondo Adaptación, el Municipio de Santiago de Cali, Emcali (Empresas Municipales de Cali) y la CVC.

En cumplimiento del objetivo del proyecto, que es mitigar el riesgo por inundación, se estableció la responsabilidad de garantizar la sostenibilidad de esta infraestructura Sistema de Protección contra Inundaciones (SPCI). En el marco del ordenamiento jurídico se tiene como punto de partida la responsabilidad del Estado de garantizar derechos colectivos como el medio ambiente sano, el espacio público, la salubridad pública y la imposibilidad de construir infraestructura en zonas no permitidas. Esto hizo necesario generar una estrategia (Estrategia de Sostenibilidad y Gobernanza del Sistema de Protección contra Inundaciones) que permitiera el monitoreo y la protección de esta infraestructura y del espacio público. Se busca así evitar así una potencial reocupación o la destinación del espacio público para otros usos diferentes a los especificados en los instrumentos de ordenamiento territorial del municipio.



CAPÍTULO 2. DIAGNÓSTICO

Este diagnóstico se enfoca en la ciudad de Santiago de Cali, ubicada al suroccidente de Colombia. Tiene un área total de 561.7 km²; el área urbana tiene 120,4 Km² y el área rural tiene 422.4 Km²; el área de protección del río Cauca de 0.5 Km². Se encuentra dividida territorialmente en 22 comunas que comprenden el área urbana y 8 corregimientos que comprenden el área rural. Su población total para el año 2019 es de 2 470 852 personas; de las cuales la mayoría (2 432 211) habitan el área urbana y 36 641 en el área rural (Cali en Cifras, 2016).

Características sociodemográficas:

De acuerdo con la distribución por sexo para una población total de 2 470 852, 52.2% son mujeres (1 289 794) y el 47.8% son hombres (1 181 058). En relación con los grupos de edad, la mayoría de la población se encuentra entre los 25 a los 44 años, seguido del grupo de entre 45 y 59 años. Los grupos poblacionales de menor edad representan un porcentaje menor, al igual que los de mayor edad. Según la estructura poblacional la ciudad se caracteriza por tener una transición demográfica lenta, es decir, presenta tasas bajas de natalidad y mortalidad, que se ven reflejadas en el achicamiento de la pirámide en la base y una mayor presencia de personas en edad productiva. De acuerdo con el grupo étnico, 26% de la población se autorreconoce como afrocolombiana y 0.5% como indígena, siendo la ciudad de Colombia con mayor presencia de población afrodescendiente.

Algunos datos por desafíos

Pobreza y desigualdad social:

De manera general, tanto en Colombia como en la ciudad de Cali la pobreza y la pobreza extrema han disminuido. En el país se han adoptado políticas a escala nacional y local para ampliar la cobertura de los servicios públicos, la adecuación de viviendas y para extender el servicio educativo desde el grado cero al noveno. Sin embargo, y a pesar de los avances, seguimos siendo un país desigual e inequitativo, donde persisten las brechas en-



tre regiones y entre las zonas urbanas y rurales. A esto se suman factores como la violencia y el conflicto armado, que se expresan en altas tasas de homicidio y el fenómeno del desplazamiento que afectan de manera directa el desarrollo humano. De acuerdo con datos del DANE, en 2016 el PIB per cápita promedio de Cali fue de 13 600 000 de pesos, mientras que el de Colombia fue de 17 700 000 de pesos. En comparación con años anteriores ha habido variaciones. En 2015 fue cuando presentó un mayor valor.

Por otro lado, el porcentaje de personas en Cali en situación de pobreza de acuerdo con el IPM (Índice de Pobreza Multidimensional), según datos del censo de 2005, es de 32%. Es decir, 659 586 personas se encuentran en situación de pobreza, mientras que en la zona rural el porcentaje es mayor, 44.7%. El porcentaje de personas pobres por IPM en la ciudad es mucho menor que en el departamento y a nivel nacional (DANE). De acuerdo con el Índice de Gini, que mide la desigualdad según la disparidad en los ingresos, se tiene que el Gini para Cali en 2017 fue de 0.46. Mientras que el total de Colombia fue de 0.50. Respecto a al comparativo por años, el índice ha venido disminuyendo tanto para el total de Colombia como para la ciudad.

El desafío de lograr que todos los habitantes dispongan de una vivienda digna:

De acuerdo con la Secretaría de Vivienda Municipal, en 2017 30.9% del total de los hogares (379 137) presentaba un déficit de vivienda. De ellos 93 646 registraron déficit cuantitativo, es decir, necesitan viviendas nuevas para su alojamiento. 23 352 registraron déficit cualitativo, es decir, requieren mejoras. Las comunas donde se presenta este déficit son las número 1, 12 a 16, 18 y 20, que son las comunas del Oriente y la Ladera, y sufren los índices más bajos en calidad de vida. Respecto al número de Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto (AHDI), según un estudio de 2007 de la Secretaría de Vivienda Municipal, que cuenta con un registro de 1996, hay un total de 94 AHDI, que equivalen a 26 114 viviendas, y donde habitan 125 344 personas.



Contaminación de fuentes hídricas:

La ciudad de Cali está atravesada por siete ríos: Cauca, Cali, Cañavalejo, Meléndez, Lili, Pance y Aguacatal. En materia ambiental la contaminación de estas fuentes hídricas es uno de los mayores problemas que enfrenta la ciudad pues existen diversos factores contaminantes como el vertido de aguas residuales, conexiones erradas de alcantarillado, minería ilegal, disposición inadecuada de residuos sólidos, expansión urbanística y de frontera agrícola, deforestación, invasión de franjas protectoras y asentamientos humanos de desarrollo incompleto (Personería Municipal de Santiago de Cali).

El desafío del cambio climático: la gestión frente a los fenómenos adversos:

De acuerdo con el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, en relación con los eventos priorizados que corresponden a sismos, movimientos en masa, inundaciones e incendios forestales, en el municipio de Santiago de Cali en los últimos 50 años se han presentado eventos que han causado afectaciones importantes. Los más recurrentes son los incendios forestales, con 9; eventos sísmicos, 5; movimientos en masa, 4; eventos por inundación, 4 (Sgred, 2018).

Sobre los eventos de inundaciones es importante señalar lo ocurrido en Colombia durante el período de lluvias 2010-2011, denominado el «fenómeno de la niña», el cual se presentó de manera anormal afectando a gran parte del país. Incluyó eventos como inundaciones, avalanchas y remociones en masa, que impactaron los niveles de ríos como el Magdalena y el Cauca, los cuales alcanzaron los niveles máximos históricos generando crecidas y desbordes (Cepal, BID. 2012). A estos factores se suma el indebido aprovechamiento de los suelos, la presencia de asentamientos en zonas de riesgo, tanto de inundación como de deslizamientos, y la vulnerabilidad de las poblaciones asentadas en muchas zonas del país. Así se presentó una de las emergencias de mayor impacto social, económico y ecológico generando daños y pérdidas de vidas, viviendas e infraestructura. En Santiago de



Cali, según lo reportado en mayo de 2010, se vieron afectadas 2 300 familias, principalmente del oriente de la ciudad, declarándose la urgencia sanitaria y calamidad pública.

Hogares en zonas de alto riesgo:

El municipio de Santiago de Cali no cuenta con datos actualizados respecto a los hogares que están en zona de alto riesgo. Según un estudio de 2007 de la Secretaría de Vivienda Municipal, hay en total 3 477 hogares en zona de riesgo por remoción en masa y un total de 11 286 hogares por reubicar localizados en áreas de protección ambiental. Por otro lado, para la zona de alto riesgo no mitigable por inundación del Jarillón del río Cauca, a través de un ejercicio de georreferenciación y verificación que se realizó durante el período 2011-2014 se identificaron un total de 26 Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto para un total de 8 777 hogares.

Gobernanza para transformar los desafíos en oportunidades:

En Colombia La Ley 388 de 1997 sobre Ordenamiento Territorial establece el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como el instrumento más importante con el que cuentan los municipios colombianos para definir el proceso de planeación y regulación del desarrollo de su territorio. Por lo tanto, la ciudad cuenta con un POT, que está actualizado para el año 2014, mediante el Acuerdo No. 0373 de 2014. En articulación con la política de gestión del riesgo (ley 1523 de 2012), el actual POT, en su artículo 32, establece las zonas sujetas a amenazas y riesgos no mitigables por inundación, entre las que se encuentran los terrenos ubicados en el dique y la orilla izquierda del río Cauca y sus afluentes. Los artículos 33 a 36 respecto al manejo de este riesgo no mitigable ordenan la relocalización de las viviendas de estos terrenos para la ejecución de las obras civiles necesarias para garantizar la protección de la ciudad ante situaciones de riesgo.

En el artículo 43 se concibe que el Proyecto Plan Jarillón de Cali tiene un nivel estratégico que hace parte del programa de



gestión integral del riesgo y busca reducir el riesgo por inundación por el desbordamiento del río Cauca y sus tributarios.

Por otro lado, el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, documento de planeación del municipio de Santiago de Cali, se articula con los instrumentos de planificación nacional como el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y lineamientos internacionales como los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) 2015-2030. El objetivo es lograr la Visión de ciudad propuesta. En el eje dos, «Cali amable y sostenible», se establecen diversos programas e indicadores para contribuir con factores como la movilidad, el ordenamiento territorial, la integración regional, espacio público, oferta de equipamientos colectivos, protección del medio ambiente, gestión integral del riesgo y prestación de servicios públicos. De esta manera la Gestión Integral del Riesgo de Desastres se estipula en articulación con la Ley 1525 de 2011, y de ahí se deriva el Plan Jarillón de Cali, con dieciséis metas que articulan la oferta institucional del municipio

CAPÍTULO 3. PLAN DE ACCIÓN

Visión de ciudad:

La ciudad de Cali enfrenta un gran desafío en temas como el medio ambiente, espacio público, vivienda digna, movilidad, empleo y seguridad. Se trata de la tercera ciudad más importante de Colombia y se caracteriza por su diversidad étnica y cultural. Nuestra visión de ciudad apunta a que sea menos vulnerable ante los riesgos, cuente con más espacios verdes y corredores ambientales urbanos para la recreación, el deporte y actividades pedagógicas ambientales que le permitan ser más resiliente.

Priorización del área a mejorar:

De acuerdo con análisis de los desafíos que plantea la ciudad de Santiago de Cali, se trabajará específicamente para mejorar una estrategia que apunta a la capacidad de resiliencia de la ciudad frente al riesgo de desastres. El desafío implica pensar en la reducción de la vulnerabilidad, para prevenir y reducir daños



asociados con los diversos fenómenos físicos de origen natural o antropogénicos, y generar de ese modo un territorio sostenible.

El acompañamiento institucional, el mantenimiento de la infraestructura del Sistema de Protección contra Inundaciones y el fortalecimiento del espacio público son necesarios para incentivar el sano esparcimiento y el adecuado disfrute del medio natural. Esto permitirá convertir este espacio en un corredor ambiental articulado con la estructura ecológica municipal, mejorando la calidad de vida de la población de Cali y el desarrollo territorial. Sin estos espacios vitales estaríamos frente al aumento del riesgo por inundación, la pérdida de bienes y servicios ecosistémicos en la estructura ecológica principal de la ciudad y el aumento de las vulnerabilidades sociales y ambientales de la población.

Análisis FODA

Fortalezas:

- Infraestructura contra inundaciones reforzada.
- Recuperación del espacio público.
- Espacio público adecuado.
- Grupos y actores comunitarios alineados y activos en procesos de ciudad.
- Capacidad y experiencia técnica.
- Intersectorialidad fortalecida.
- Aprendizajes y mayor conocimiento del riesgo.

Debilidades:

- Inadecuado uso del espacio público por parte de la ciudadanía.
- Falta de control por parte de las entidades competentes para evitar la ocupación del espacio.
- Falta de compromiso de la institucionalidad.
- Normatividad y códigos de acción diferentes de las instituciones que dificultan el ejercicio interinstitucional.
- Desconfianza en la institucionalidad por parte de la comunidad.
- Organización comunitaria mediada por intereses políticos.



Oportunidades:

- Cambio en la percepción de la ciudadanía respecto a la importancia del sistema de protección contra inundaciones.
- Impacto positivo en las condiciones de vida de la población reasentada.
- Impactos positivos indirectos del proyecto Plan Jarillón de Cali.
- Inversión adecuada de recursos que posibilitan nuevas oportunidades de financiación.

Riesgos:

- Re-invasión del espacio público.
- Falta de voluntad política.
- Dinámicas de clientelismo que coartan la participación comunitaria.
- Acciones desarticuladas.
- Corrupción.

Objetivos del plan de acción

1. Aplicar una estrategia de monitoreo y mitigación de factores de riesgo del sistema de la protección contra inundaciones.
2. Fortalecer el espacio público de las zonas aledañas al sistema de protección contra inundación.
3. Aplicar una estrategia participación comunitaria para garantizar la conservación del sistema de protección contra inundaciones.

Presupuesto

Presupuesto aproximado para la aplicación de la estrategia de Sostenibilidad y Gobernanza del Sistema de Protección contra Inundaciones de Santiago de Cali para el próximo cuatrenio: 1 500 000 USD.



4.6 Desarrollo de la educación financiera en la colonia San Pedro de los Pinos para la inclusión financiera de las personas con escasos recursos

Magaly Nájera López

Departamento de Seguimiento de Entidades de Fomento Agropecuario Rural en Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México

CAPÍTULO 1. DIAGNÓSTICO

De acuerdo con el diagnóstico realizado para la Ciudad de México el desafío de acabar con el ruido molesto ocupó el valor más bajo, con 55 %. A saber: El desafío de generar la riqueza y el empleo productivo necesario y de reducir la desigualdad: 65 %.

A partir de los resultados, el tema que en nuestro criterio destaca y además emerge como prioritario es el «Desafío de generar riqueza y empleo productivo, necesario, y reducir la desigualdad», ya que es posible observar que 28.1 % de la población está en situación de pobreza. es decir, 2 502 500 personas vive en condiciones precarias de acuerdo a los valores de lista de comprobación.

Descripción del proyecto:

A partir de los resultados obtenidos en el Diagnóstico de la Ciudad de México, se seleccionó como plan de acción proveer educación financiera en la colonia de San Pedro de los Pinos como política social para lograr contrarrestar los altos índices de pobreza. Se busca que se convierta en una política preventiva a largo plazo, además de que existen muy pocos proyectos que proporcionen a los pobladores herramientas con las cuales puedan sanear sus finanzas personales, ya que por desconocimiento de este tipo de servicios financieros en el mercado y la desconfianza que existe de adquirir algún producto bancario se pierden la posibilidad de trascender económicamente. En cambio, con estos conocimien-



tos podrían emprender, mejorar sus negocios e incluso formalizar los negocios ambulantes. Al fomentar el uso de estos servicios también se impulsa el uso de aplicaciones Android, plataformas digitales bancarias que agilizarán las actividades financieras en la zona, proporcionando a través del uso de tecnología modernidad y vanguardia a la localidad. La inclusión financiera sería aplicada así como una política social como eje de acción para atender el objetivo de Desarrollo Sostenible (ONU) de erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Introducción:

Como se puede observar, en el diagnóstico aplicado para la Ciudad de México, en la lista de comprobación para el desafío de generar riqueza y empleo productivo necesario, y reducir la desigualdad, se obtuvo un valor del 65 %. Es decir, un resultado regular, intermedio, según el coeficiente de Gini de ingresos de 0.434. Esto significa que aunque los resultados no son bajos resaltan la persistencia de desigualdad en los ciudadanos (datos lista de comprobación). De acuerdo con el informe de la Cepal de 2018, en México 35 % de la población está en pobreza, y entre 10 % y 15 % en pobreza extrema. Mientras que Chile y Uruguay tienen una tasa de pobreza inferior a 15 %. Se estima que en el caso de México el país tardaría 16 años más para alcanzar la meta de reducción de pobres, mientras que los resultados de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera de 2015, indican que solo 44.1 % de la población tiene una cuenta bancaria. La mayoría de ellas son transaccionales Inegi (2015).

En lo anterior destaca una correlación directa entre las variables pobreza e ingreso. Es decir, el bajo ingreso de la población y la falta de cultura financiera son factores a considerar para buscar soluciones al problema de pobreza latente. Es importante aplicar soluciones factibles y prontas para evitar que se agrave la problemática en la colonia San Pedro de los Pinos de la alcaldía Benito Juárez.



Justificación

Es necesario aplicar un plan de acción para erradicar la pobreza de la colonia San Pedro de los Pinos, ya que no es justificable la desigualdad económica que existe entre los pobladores, considerando que se trata de una zona comercial, empresarial y turística. Pero no todos los pobladores se benefician de las ventajas de pertenecer a dicho lugar. Creemos que a través de una adecuada educación financiera podrían crear empresas nacionales que deriven en oportunidades de trabajo y que incrementen el poder adquisitivo de las familias a largo plazo.

CAPÍTULO 2. FODA

Conformación de estrategia:

Este proyecto será aplicado a la colonia San Pedro de los Pinos, perteneciente a la Alcaldía Benito Juárez. En 2010 presentó 8.7% de población en pobreza. Es decir, 28 653 personas. En comparación, la alcaldía de Milpa Alta obtuvo el mayor registro, 48.6%. Es decir, 49 160 personas, según la Medición de la Pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social del 2015. De modo que la población objetivo son aquellos grupos en situación de discriminación al acceso al sistema financiero: mujeres, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidades.

Fortalezas:

- Hay alrededor de 50 bancos comerciales en el país y seis bancos de desarrollo.
- Fintech «finance technology». Los bancos cuentan con ella para llegar a cualquier región del país.

Oportunidades:

- Instaurar materias en la Primaria y Secundaria (hay 17 escuelas colonia San Pedro de los Pinos) sobre Educación Financiera.
- Fomentar el uso de la banca electrónica.
- Fomentar el uso de los servicios financieros.



Debilidades:

- Rigidez del sistema educativo.
- Falta de confianza en el uso de servicios financieros.

Amenazas:

- Inseguridad.
- Cambios en el sistema financiero que afectan la economía del país.

Conforme al análisis FODA se puede observar que la colonia cuenta con la capacidad instalada para llevar la educación financiera a los sectores más vulnerables. A continuación, se describe la infraestructura con la que cuenta la colonia San Pedro de los Pinos, Inegi (2019):

- 17 escuelas y alrededor 20 sucursales bancarias.
- Instituciones reguladoras de servicios financieros: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Banco de México (BM) y Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).
- Sucursales que se comunican a través de la LAN o la WAN del proveedor de servicios respecto a cajeros automáticos de alta gama para lograr dar un servicio de calidad al usuario.
- Existencia de aplicaciones móviles que intercambian información a través de servicios de datos móviles (GPRS, Edge, 3G o 4G), Conexiones Wi-Fi o comunicaciones satelitales. Servicios de datos móviles accesibles donde quiera que haya cobertura de datos.
- Se cuenta con el sistema C5. El Centro de Atención a Emergencias y Protección Ciudadana de la Ciudad de México (Caepccm), a través de las cámaras de videovigilancia, permite mejorar la reacción de las autoridades ante emergencias. Así, el ciudadano se sentirá más seguro al transitar y dirigirse a una sucursal.



CAPÍTULO 3. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT)

La selección de la colonia San Pedro de los Pinos para la aplicación del Plan Acción se considera debido a su contraste social. Existe en ella una notable actividad económica; cuenta con unos 960 establecimientos, la mayoría de los cuales se dedica al comercio minorista; dispone de un mercado, centros comerciales y está del World Trade Center de la Ciudad de México. En resumen, se trata de una colonia con importante infraestructura en la que, sin embargo, persisten niveles importantes de pobreza en zonas que colindan con la colonia Tacubaya, perteneciente a la alcaldía Miguel Hidalgo. Nos referimos a los hogares que se encuentran en calle 11 de abril y avenida 1° de mayo. Allí hay menos infraestructura y servicios bancarios, y existe un alto índice delictivo, con un promedio 173 delitos anuales, según informes del Gobierno de la Ciudad de México, por lo que estas dos zonas serán prioritarias en atención en el plan de acción. La extensión de la colonia es de apenas 93 hectáreas, pero tiene una población de 12 500 personas en 4 850 hogares, Inegi (2016).

De acuerdo con el análisis POT, se destacan los valores T5 Centro Urbano y T6 Núcleo Urbano, por lo que la zona de interés está localizada en una posición ventajosa, que favorece la aplicación del plan de educación financiera. Existen además 20 bancos en la colonia San Pedro de los Pinos.

CAPÍTULO 4. PLAN DE ACCIÓN

a) Primera etapa; campaña de educación financiera

- Colocación de cinco módulos, cada uno con seis personas del equipo. Solventarán dudas y asesorarán sobre contratación de servicios financieros a partir de cuestiones simples, por ejemplo, ¿cómo usar un cajero?, hasta temas más complejos.
- Pláticas a alumnos del nivel básico escolar (Primaria y Secundaria) en 17 escuelas.
- Uso de Espacio Públicos. Se solicitará permiso a la alcaldía para la instalación de módulos de atención en cual-



quiera de sus eventos, como la Feria de Pensiones para el Retiro de los Trabajadores y Afores (Administradoras de Fondos para el Retiro).

- El equipo será conformado por universitarios dispuestos a realizar su servicio social o prácticas profesionales en este proyecto con un perfil de finanzas, administración, economía y contabilidad.
- Al concluir esta primera etapa se seleccionará una muestra poblacional y estadística sobre el resultado de la campaña. Se contabilizará a las personas que lograron insertarse en el sistema financiero, y se analizará qué zonas presentan déficit de instalaciones bancarias para proseguir con una segunda etapa del plan.

b) Segunda etapa del plan de acción

A partir de la información recabada en la campaña, se buscarán acuerdos con las instituciones bancarias para que inviertan en la instalación de diez cajeros y dos minisucursales en las zonas donde hay escasez de este servicio. Se promoverá la creación de servicios bancarios y créditos asequibles para toda la población mediante pactos con la banca comercial y pública.

CAPÍTULO 5. RECURSOS

El presupuesto con el que cuenta la Alcaldía Benito Juárez, que incluye a San Pedro de los Pinos, es de 253 810 000 de pesos (sin contar los recursos autogenerados, que se estiman en 70 000 000 de pesos). De ser apoyado este plan de acción se podría hacer uso de estos recursos. También se podrán buscar líneas de créditos exteriores como el Banco Mundial, y del área de Comunicación Social con instituciones del sistema financiero: Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Banca de Desarrollo. También se puede solicitar apoyo de la Banca Comercial.

Para la instalación de los cinco módulos, del 21 de octubre de 2019 al 31 de julio de 2020, se estima un costo de entre 100 000 y doscientos mil pesos mexicanos. El costo de los 10 cajeros se-



ría de 10 000 pesos mexicanos cada uno, mientras que cada minisucursal costará unos 638 094 600 de pesos (33 000 000 USD). La cotización de insumos fue consultada en Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE). El total del plan de acción tendría un coste de 638 394 600 pesos mexicanos (33 390 000 USD).

El plan de acción se adecúa al Plan Nacional de Desarrollo y al Presupuesto de Egresos de la Federación en el eje vertical F35. Inclusión Financiera. De obtenerse apoyo de los recursos fiscales de la alcaldía sería para esta partida y estaría regulada por la Ley de la Comisión Nacional Bancaria de Valores que regla todas las actividades y entidades del sistema financiero.

CAPÍTULO 6. OBSERVATORIO CIUDADANO

Al conseguir apoyo para el plan de acción, y utilizar recursos fiscales de la alcaldía se publicarían avances en el portal: <https://alcaldiabenitojuarez.gob.mx/recursos-federales/>. Además, al usar recursos públicos todas las actividades estarían reguladas por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. Habrá auditoría del plan de acción por parte de la alcaldía ya que a ellos el Congreso les aplica revisión de Cuenta Pública. Se abrirán cuentas en redes sociales para que el público comente sus dudas y propuestas y a su vez se informe del avance del plan de acción. Se cuenta con la Ley General de Desarrollo Social, que establece a la Contraloría Social como regulador del cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social. Los indicadores medidos en el transcurso de la aplicación del plan de acción serán: Ingreso corriente per cápita; personas que contrataron servicios financieros durante la campaña y número de negocios que lograron formalizarse durante la campaña. Se pretende alcanzar un diálogo con las autoridades pertinentes en los siguientes niveles de gobierno para poder ejecutar plan de acción: Jefa de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum Padro; Alcaldía Benito Juárez, Mtro. Santiago Taiboada Cortina; Jefe de Manzana de la colonia Benito Juárez y vecinos de la colonia San Pedro de los Pinos.



CAPÍTULO 7. CASOS DE ÉXITO

En Argentina el Banco Central (BCRA), junto con el Ministerio de Educación, está desarrollando el servicio #SaberEsCentral, donde BCRA imparte talleres sobre Educación Financiera a jóvenes para que pongan en práctica herramientas estudiadas al finalizar el colegio. El servicio está basado en un modelo de Brasil. En México Junior Achievement y el banco HSBC están trabajando con el programa «Más allá del dinero», donde un ejecutivo del Banco imparte curso de cinco módulos a niños de los últimos grados de primaria sobre temas básicos de financiamiento (Ahorro y emprendimiento).

CAPÍTULO 8. RESULTADOS ESPERADOS

Al aplicar el plan de acción se busca crear canales de comunicación entre la alcaldía y los pobladores de San Pedro de los Pinos para solicitar herramientas que les permitan sanear su situación financiera. Se busca insertar en la economía formal aquellos negocios informales en la zona, que representan alrededor de 13 000 000 diarios, Inegi (2015). Sanear la economía familiar disminuiría la inseguridad y la gente dejaría negocios ilegales (narcotráfico). Al lograr insertar en el plan educativo clases y pláticas sobre educación financiera se formará a los niños para que en el futuro sean adultos responsables de sus finanzas y a la vez se estaría fomentando la cultura sobre ahorro y emprendimiento. De aplicarse este plan de acción se cumpliría con el objetivo de buscar el desarrollo urbano sostenible en pro de la inclusión social y la erradicación de la pobreza de la agenda de Hábitat III (ONU).

CAPÍTULO 9. MEJORAS NECESARIAS EN LA GOBERNANZA

Se destaca que no existe diálogo directo entre el alcalde y los vecinos de la colonia; tampoco existe punto de contacto con el gobierno para el asesoramiento para la adquisición de algún producto financiero. Solo existe la Condusef, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, una institución donde se presentan quejas y se denuncian malas



prácticas bancarias. De aceptarse el plan de acción se gestionaría que la toma de decisiones sea a partir de un diálogo abierto. Se lograría regularizar a negocios informarles e implantar educación financiera en las escuelas, con lo que se estaría atendiendo a la población más vulnerable.

¿Cuál puede ser la importancia o impacto económico del proyecto frente a su coste de ejecución?

El coste es relativamente bajo: 33.39 millones de dólares. Se lograría integrar al sistema financiero a personas que no hacían uso de los servicios y mejorar su economía personal. Debe considerarse que en 2015 se registró en México 20.6 % de población por debajo de la línea de pobreza. Se trata de un valor que hay que mejorar; BID (2015).

¿Puede tener también un impacto positivo sobre otras actuaciones ligadas con el desarrollo urbano sostenible?

Al fomentar el uso servicios bancarios en la zona, se activaría la actividad económica e incluso se atraería mayor inversión con la instalación de nuevas sucursales cercanas.

¿Puede tener un alto impacto sobre mejorar el medio ambiente o reducir los gases de efecto invernadero?

Fomentar el uso de la banca electrónica tendrá una incidencia positiva en el problema de inseguridad, asaltos y fraudes, ya que se pueden hacer actividades desde casa del usuario y es amigable con el medio ambiente al evitar el uso de papel moneda. Disminuirá el tránsito de coches en la ciudad al evitar el traslado del usuario a una sucursal. Las emisiones de CO₂ son altas en México, con 3.99 toneladas métricas por persona. Un promedio que supera al de Brasil, que es de 2.6; BID (2014).



**¿Qué efectos positivos puede generar para la ciudadanía?
¿Cree que este proyecto puede ser importante para la opinión
pública de sus ciudadanos?**

De obtener resultados positivos y la aceptación de los ciudadanos, se podría aplicar como una política social y lograr disminuir la tasa de incidencia sobre la base de línea de pobreza nacional. En 2014 esta fue de 43.6 %, mayor que la Argentina, que es de 25.7 %, y que la de Brasil con 26.5 %; BID (2014).



4.7 Accesibilidad universal para crear ciudades equitativas en el marco de la Agenda Urbana Nacional de Ecuador

Max Andrade Moncayo

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Ecuador

CAPÍTULO 1. DIAGNÓSTICO

De acuerdo con el Informe Nacional del Ecuador para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda Hábitat III, la realidad de la mayoría de las ciudades ecuatorianas se puede resumir de la siguiente manera:

- **Asentamientos irregulares:** aproximadamente 2 800 000 de ciudadanos viven en asentamientos precarios e irregulares.
- **Zonas de riesgo:** se calcula que aproximadamente 37 064 hogares se encuentran localizados en zonas de amenazas no mitigables, protegidas y/o declaradas como no habitables.
- **Verde urbano:** en la mayoría de ciudades del Ecuador hay escasez de áreas verdes y de esparcimiento, ya que el Índice de Verde Urbano es de 4.7 mts² por habitante, muy por debajo de los índices internacionalmente recomendados.
- **Vivienda asequible:** existe escasez de suelo y de oferta de vivienda asequible para la población más pobre del país; predominan las prácticas especulativas en el mercado del suelo.
- **Crecimiento urbano:** ha sido descontrolado y por fuera del límite urbano, causando fragmentación social y territorial, así como una gran presión antrópica sobre territorios ecológicamente sensibles y agroproductivos.
- **Gobiernos locales:** los gobiernos municipales tienen una escasa capacidad fiscal para movilizar recursos dirigidos a mejorar la dotación de servicios, reducir el déficit de



vivienda formal, mejorar el transporte público y generar espacio público de calidad.

En cuanto a la población y su contraste urbano-rural, las cifras del Censo 2010 indican lo siguiente:

- **Población total:** Ecuador cuenta con una población de 14 483 499 habitantes, de los cuales 62.7% vive en ciudades, y según proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC aumentará a 64% en 2020.
- **Distribución:** 96.2% de la población urbana y rural asentada en sectores amanzanados reside en la Sierra y Costa (42.0% y 54.2% respectivamente). Entre el censo del 2001 y 2010 no se observan cambios sustantivos en la distribución de la población a nivel provincial.

Las cifras identificadas por INEC en cuanto al comportamiento de los grupos etarios y la población ecuatoriana muestran las siguientes tendencias:

- **Población menor:** En el transcurso de las dos últimas décadas se observa en el Ecuador una constante disminución en la población menor de cinco años.
- **Población mayor:** La población de 40 años y más se ha incrementado debido a que son generaciones sobrevivientes con altos índices de natalidad. Esto indica que la población del Ecuador está iniciando un proceso de envejecimiento. El envejecimiento poblacional es uno de los fenómenos de mayor impacto de nuestra época.
- **Transición demográfica:** Actualmente, Ecuador atraviesa una fase de transición demográfica. Se estima que en 2050 18% de la población del país estará integrada por adultos mayores.
- **País urbano y concentración:** El país continuará con su tendencia de ser mayoritariamente urbano y por ende las



ciudades continuarán concentrando una mayor cantidad de adultos mayores que las zonas rurales.

- **Hogares unipersonales:** Otra característica de la población ecuatoriana es la tendencia a la disminución del tamaño de los hogares y al aumento de los hogares unipersonales, especialmente en las principales ciudades del país, como Guayaquil, Quito y Cuenca.

Visión

Ciudades equitativas consiguen materializar sus derechos, reducir y erradicar las desigualdades e inequidades en el acceso de la población a servicios sociales y a todos los servicios básicos, saneamiento, gestión de residuos; además, en ellas se promueven políticas de suelo y vivienda adecuadas y pertinentes para garantizar la vida digna de las personas y sus familias en igualdad de condiciones.

La visión adoptada por el ente rector de hábitat y vivienda para gestionar el manejo de estas desigualdades y buscar el efectivo ejercicio del derecho a la ciudad y el desarrollo urbano sostenible es la formulación e implementación de la Agenda Urbana Nacional. Se trata de un instrumento para la construcción de «Ciudades y asentamientos humanos donde todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades, con respeto por sus libertades fundamentales, guiados por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional». Así lo establece la Nueva Agenda Urbana y los compromisos Post Hábitat III celebrados en Ecuador hace casi tres años a la fecha, que sirven como horizonte para avanzar en el largo plazo.

La Agenda Urbana Nacional sirve como marco de una visión clara y coordinada para orientar las acciones de las políticas de desarrollo urbano sostenible en el Ecuador. Se trata de un mecanismo de gobernanza urbana en las ciudades del país y sirve como base para los procesos de planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, adaptable a las condiciones y necesidades locales.



CAPÍTULO 2. VISIÓN

La Agenda Urbana Nacional y las ciudades equitativas: política de accesibilidad universal como medio para el desarrollo urbano sostenible

De manera general, la Agenda Urbana Nacional constituye una carta de orientación para la elaboración de planes de desarrollo local y ordenamiento territorial, tanto como de uso y gestión del suelo. Se complementa con las políticas públicas, la legislación y la normativa nacional vigente. Es así que uno de los ejes de la Agenda Urbana Nacional son las «Ciudades Equitativas», donde se busca que todos los habitantes pueden acceder a los beneficios y oportunidades que la ciudad ofrece.

Así se consigue reducir y erradicar las desigualdades e inequidades en el acceso de la población a servicios sociales y a todos los servicios básicos, saneamiento y gestión de residuos; además, en ellas se promueven políticas de uso, ocupación y gestión adecuada del suelo y viviendas, pertinentes para garantizar la vida digna de las personas y sus familias en igualdad y equidad de condiciones. Se privilegia la protección y seguridad de los asentamientos humanos; se promueve la convivencia social con respecto a las diversas identidades y géneros. En una ciudad equitativa se privilegian políticas que garantizan que sea accesible para todos, independientemente de su situación económica, social, política, de discapacidad, o de su adscripción de credo, étnica, sexual o generacional.

De acuerdo con la Posición Nacional Ecuador para Hábitat III, las ciudades equitativas son aquellas «donde la mayoría de los habitantes logren ser felices y solidarios, generando y redistribuyendo los beneficios de la ciudad para todos».

En este sentido, las Ciudades Equitativas consiguen reducir y erradicar las desigualdades e inequidades en el acceso de la población a servicios sociales y a todos los servicios básicos, saneamiento, gestión de residuos; además, en ellas se promueven políticas de suelo y vivienda adecuados y pertinentes para garantizar la vida digna de las personas y sus familias en igualdad de condiciones. En el Eje de Ciudades Equitativas se incluyen temas referentes



a la justicia socioespacial y la equidad territorial; ciudades para la vida en común; accesibilidad universal y movilidad inclusiva; función social y ambiental de la propiedad; y la identidad y apropiación de los entornos urbanos.

La accesibilidad universal es entendida como la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad, y de la forma más autónoma y natural posible (Liondau, 2003).

La accesibilidad universal constituye una política para lograr Ciudades Equitativas mediante acciones como estas:

- Promover ciudades compactas, policéntricas, con usos de suelo mixtos y con sistemas de movilidad accesibles y universales, que conecten eficientemente los puntos neurálgicos al interior de la ciudad, así como su interconexión con otras urbes.
- Fomentar el respeto por el peatón y promover los desplazamientos a pie, garantizando su seguridad y protección
- Promover el uso de sistemas de movilidad integrados y sustentables, desincentivando el uso del vehículo motorizado particular.
- Fortalecer las capacidades de las ciudades intermedias y pequeñas, cuya funcionalidad económica y social sirve como puente entre los ámbitos rurales y los urbanos.

ODS, Agenda 2030 y Ciudades Equitativas

La Agenda 2030 enfatiza la importancia de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. En este sentido, las Metas 2030 relacionadas con Ciudades Equitativas, así como su relación con los ODS, son las siguientes:



Agenda 2030

- **Meta 1.** Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.
- **Meta 2.** Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos.
- **Meta 6.** Reducir el impacto ambiental per cápita de las ciudades, prestando atención a la calidad del aire y la gestión de desechos municipales.
- **Meta 7.** Proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles para todos.

ODS y Ciudades Equitativas

- **ODS1.** Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
- **ODS2.** Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
- **ODS4.** Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
- **ODS5.** Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
- **ODS6.** Garantizar la disponibilidad de agua, su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
- **ODS7.** Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
- **ODS9.** Construir infraestructuras resilientes; promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
- **ODS10.** Reducir la desigualdad en y entre los países.
- **ODS11.** Acabar con la pobreza con estrategias que favorezcan el crecimiento económico y aborden una serie de necesidades sociales (...), a su vez, que luchan



contra el cambio climático y promueven la protección del medio ambiente.

CAPÍTULO 3. PLAN DE ACCIÓN

Análisis FODA

Fortalezas:

- La Agenda Urbana Nacional y su Plan de Acción contienen estrategias y líneas de acción que permiten lograr ciudades más equitativas y accesibles.
- Norma Ecuatoriana de la Construcción respecto al Capítulo de Accesibilidad Universal, actualizada.

Oportunidades:

- La Agenda Urbana Nacional prevé Eje de Ciudades Equitativas con el objeto de lograr ciudades más equitativas, productivas y sustentables con énfasis en la gobernanza y la participación ciudadana
- Articulación con gobiernos locales para implementar espacios públicos de calidad relacionados a la vivienda, los servicios y actividades productivas, que garanticen el acceso en condiciones de igualdad y diversidad.

Debilidades:

- Políticas urbanas dispersas y desarticuladas.
- Uso y gestión de suelo con baja incidencia en la planificación municipal.
- Gobiernos locales con escasa capacidad fiscal de para movilizar recursos.
- Sistemas de movilidad sin integración, de baja calidad y poca cobertura.
- Asimétrica y débil vinculación urbana rural.

Amenazas:

- Segregación en el espacio público.
- Crecimiento sobre áreas productivas, protegidas y de riesgos.



- Asentamientos informales.
- Zonas de riesgo no consideradas en la planificación municipal.
- Crecimiento urbano descontrolado y por fuera del límite urbano.
- Insuficientes ofertas de formación y capacitación para la producción y prestación de servicios.

Plan de acción

a) Promoción de asequibilidad, accesibilidad y seguridad en la tenencia de la vivienda

- Generar programas habitacionales que promuevan el acceso a vivienda en todas sus formas: propiedad individual, colectiva, alquiler con seguridad jurídica y énfasis en los grupos vulnerables de atención prioritaria (mediano plazo).
- Formular políticas que incluyan a todos los actores relacionados en todo el proceso de producción de vivienda, financiamiento, planificación, construcción, comercialización y uso habitacional para generar acuerdos e implementar mecanismos orientados a evitar prácticas especulativas que vulneren la garantía del derecho a la vivienda (corto plazo).

b) Generación de patrones de movilidad, calidad de servicios y cultura ciudadana

- Consensuar características, componentes y estándares mínimos de calidad del transporte público intermodal para asegurar accesibilidad y seguridad (corto plazo).
- Promover la accesibilidad universal de personas con discapacidad, adultas mayores, niños, niñas y adolescentes a los sistemas de movilidad (mediano plazo).
- Incorporar el enfoque inclusivo para grupos de atención prioritaria conforme estándares nacionales e internacionales dentro de los planes urbanísticos y diseños arquitectónicos cumpliendo estándares nacionales e internacionales (mediano plazo).



- Gestión de infraestructura, equipamiento, servicios públicos y sociales de forma inclusiva, dirigida hacia personas con discapacidad, adultas mayores, niños, niñas y adolescentes y otros grupos de atención prioritaria (mediano plazo).
- Promover incentivos a quienes cumplan y superen los estándares de las normativas nacionales de la construcción (mediano plazo).

CONCLUSIONES

Retos Ecuador Post Hábitat III:

- Las ciudades se conciben desde la cotidianidad, de ahí que la búsqueda de la convivencia armónica y respetuosa sea responsabilidad compartida de los ciudadanos y producto de un pacto entre lo público y privado. Ese es el camino para que todos alcancen el bienestar común y la calidad de vida en las ciudades, sin importar sus condiciones socioeconómicas.
- El Estado, en todos sus niveles, el sector privado, la academia, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil deben asumir la responsabilidad compartida para instaurar la Agenda Urbana Nacional a corto, mediano y largo plazo. De ese modo, se apoyará a la ciudadanía para que recupere y asuma su rol central en la toma de decisiones para el desarrollo urbano y el hábitat.
- La planificación y construcción de ciudades equitativas, productivas y sustentables requiere el compromiso de todos los actores involucrados.

Retos para la sostenibilidad financiera:

- Fortalecimiento de capacidades administrativas, técnicas y financieras de los gobiernos locales en el marco de los procesos de descentralización y la aplicación de las competencias que les otorga la ley.
- Fomentar la autonomía financiera de los gobiernos locales, rigiéndose por los principios de solidaridad,



subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, a través de la dotación e implementación de herramientas técnicas y jurídicas que permitan la generación sostenible de ingresos propios, con especial énfasis en aquellos basados en el suelo.



4.8 Movilidad urbana e incorporación de suelo: Construcción del Periférico Poniente en Tecámac

Rolando Velázquez Badillo,

Grupo Ricardo Flores Magón AC. México

CAPÍTULO 1. DIAGNÓSTICO

El municipio de Tecámac forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). En los últimos 15 años ha experimentado un crecimiento poblacional y habitacional considerable, que en gran medida se debe al *boom* inmobiliario que se presentó en el municipio, lo que convirtió a Tecámac en una ciudad dormitorio, dedicada principalmente a actividades relacionadas con el sector terciario y con la informalidad.

En el año 2000 el municipio contaba con un total 172 913 habitantes. En 2015 pasó a 446 008 habitantes. En cuanto a las viviendas, en el año 2000 había un total de 36 443, mientras que en 2010 sumaban 95 640 y en 2015 aumentaron a 122 551.

Debido a este crecimiento habitacional, la densidad aumentó de 557 viviendas por km² en el año 2000 a 14 623 viviendas en 2015; el incremento de viviendas fue de 1 908 viviendas por km². En 15 años la densidad registró un crecimiento de 242%.

Las 15 447 00 hectáreas con que cuenta el municipio de Tecámac se clasifican en lo general como áreas urbanas, no urbanas y urbanizables, siendo el uso más representativo el habitacional, con más de 29% de la superficie total del municipio.

Los usos urbanos en el municipio han ido aumentando en los últimos 10 años, en el año 2007 la superficie urbana abarcaba un total de 4 803 hectáreas, para el año 2018 la superficie aumentó a 9 093 hectáreas, es decir, se presentó un crecimiento de 89%.

Frente al crecimiento urbano, el municipio requiere de infraestructura vial que soporte la demanda de movilidad. En la actualidad, las vialidades primarias están conformadas por tres carreteras federales y cinco carreteras estatales. Las federales son:



Carretera Federal Libre México–Pachuca, Autopista de Cuota México–Pachuca, Carretera Texcoco Lechería, y las cinco estatales son: Circuito Exterior Mexiquense, Tecámac-San Juan Teotihuacán, Ojo de Agua–Jaltenco, Reyes Acozac–Zumpango y Viaducto Bicentenario.

Tanto la Carretera Federal como la Autopista México-Pachuca corren de Norte a Sur y son el principal eje de movilidad del municipio, todas las vías primarias y secundarias se articulan con base en ella, por lo tanto, presentan un alto grado de saturación, principalmente en las llamadas «horas pico». Por esto resulta esencial ampliar las vialidades primarias y crear alternativas de movilidad.

Frente a este escenario de crecimiento y sumando el impacto que provocará la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de Santa Lucía (Naisl), el municipio requiere de nueva infraestructura vial que fortalezca la movilidad interna y articule al exterior con municipios conurbados. Sin embargo, la administración municipal no cuenta con los recursos económicos y requiere de mayores capacidades técnicas para su construcción y una intensa profesionalización en la gestión pública. Tampoco cuenta con las condiciones necesarias para garantizar la transparencia en el desarrollo de proyectos.

Este contexto resulta ser una buena oportunidad para aplicar elementos de gobernanza en relación con la planeación estratégica. El objetivo es aprovechar todas las potencialidades locales que la organización en red puede aportar (Neirotti, 2016) para la construcción de nueva infraestructura vial. Esto será posible si se suman las capacidades de la ciudadanía, del sector privado y de las autoridades en los diferentes órdenes de gobierno. También es imperativo fomentar la equidad en la distribución de la riqueza que produce el territorio y fortalecer una gobernanza metropolitana.



CAPÍTULO 2. VISIÓN

Visión del futuro

Para el año 2030: Tecámac será un municipio clave en la economía de la Región Zumpango y en la (ZMVM), consolidando su desarrollo urbano y su crecimiento económico, en donde se fomenten las capacidades locales y se apoye los proyectos regionales.

Además contará con un modelo de gobernanza que permita la asociación público-privado (APP) y el buen desempeño gubernamental de las autoridades locales en coordinación con municipios de la región. Se apoyará las políticas que fomenten la preservación del patrimonio histórico y natural del municipio. Ley general de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano (Lgahot y DU).

Análisis FODA:

1. Estructura urbana

Fortalezas:

- Interconexión regional por las vialidades regionales, convenio de concertación entre Sedatu y municipios colindantes al Nuevo Aeropuerto Internacional de Santa Lucia (Art. 90 Lgahot y DU).
- Actualización del programa de ordenamiento territorial (ZMVM) y convenio de incorporación de suelo ejidal y privado entre la Sedatu, gobiernos y ejidatarios.

Debilidades:

- Traza urbana interrumpida: la población no se distribuye de manera equitativa debido a los polos de atracción y estructura urbana fragmentada y difusa.

Oportunidades:

- Áreas aptas para el desarrollo de proyectos de vivienda y de vialidad; conformar un nuevo modo de desarrollo a escala regional; aplicación de instrumentos de planeación que permitan el financiamiento de proyectos de desarrollo y subsidio de los perímetros de contención.



Amenazas:

- Cambio en la estructura urbana del municipio por la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de Santa Lucía; poca capacidad técnica del gobierno municipal en el desarrollo urbano y cambio e incrementos de suelo sin análisis y consulta.

2. Usos del suelo**Fortalezas:**

- Diversidad de usos del suelo; en el municipio predominan las actividades terciarias y áreas destinadas para la protección del patrimonio cultural y naturaleza del municipio.

Debilidades:

- Invasión de áreas naturales, lotes baldíos particulares o predios municipales sin uso, prácticamente abandonados y sin bardas, lo cual facilita que sean usados para depositar basura y escombros o son apropiados de manera ilegal; el Plan Municipal de Desarrollo Urbano no está actualizado desde el año 2007.

Oportunidades:

- Aplicación de nuevos instrumentos de planeación que permitan la redensificación, el uso de suelo mixtos y la captura de plusvalías.

Amenazas:

- Modificación de los usos de suelo por la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de Santa Lucía y alteración en los usos de suelo por presiones inmobiliarias.

3. Vivienda**Fortalezas:**

- Más del 90 % de las viviendas cuentan con todos los servicios urbanos; porcentaje bajo de viviendas que se encuen-



tran en áreas de riesgo; el sector inmobiliario está dispuesto a desarrollar proyectos de vivienda inclusiva.

Debilidades:

- Alto número de viviendas abandonadas; vivienda invadida por la delincuencia organizada; conjuntos urbanos con instalaciones comunitarias en malas condiciones; alteración del diseño y uso original de la vivienda; asentamientos irregulares y malas condiciones en la vivienda rural.

Oportunidades:

- Áreas aptas para el desarrollo de proyectos de vivienda; aplicación de nuevos esquemas de vivienda incluyente con ayuda de instancias federales, (Conavi, Sedatu e Infonavit). El marco regulatorio incluye esquemas de Reajuste de Terrenos para aplicar en expansión urbana e instrumentos de financiamiento considerados en la ley federal y estatal.

Amenazas:

- Aumento en el costo de vivienda por las construcciones del Nuevo Aeropuerto Internacional de Santa Lucía y aumento en el número de viviendas abandonadas por las malas condiciones en los servicios.

4. Movilidad y Transporte Público

Fortalezas:

- Vialidades regionales que permiten la interconexión con municipios conurbados; se cuenta con el espacio para la construcción de nuevas vialidades; padrón actualizado de organización del transporte; existencia de transporte articulado masivo (Mexibús, DRT). El sector inmobiliario está dispuesto a participar en la construcción de nuevas vialidades.



Debilidades:

- No hay recursos para la construcción de nueva infraestructura o mantenimiento de la existente; saturación y congestionamiento de las vialidades y salidas, así como la desconexión al interior del municipio; suspensión de infraestructura vial por cambio de gobierno; falta de concertación municipal con los desarrolladores inmobiliarios sobre obras de impacto vial y tiempos elevados en los traslados a la Ciudad de México (CDMX).

Oportunidades:

- Posibilidad de estructurar un sistema integral con el transporte público masivo a partir de las aportaciones de los inmobiliarios por impacto vial. Se pueden obtener recursos para construir nuevas infraestructuras en movilidad.

Amenazas:

- Saturación de las principales vialidades por el incremento de la población flotante; aumento de la inseguridad en el transporte público y toma de decisiones discrecionales de la Secretaría de Transporte y Vialidad Estatal.

CAPÍTULO 3. PLAN DE ACCIÓN

De acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), se estima que para 2020 el municipio contará con un total de 487 854 habitantes; para 2030 aumentará a 553 582 habitantes, es decir, habrá un crecimiento poblacional de 11.8%; así, en el período 2015-2030 se estima un crecimiento en la población de casi 19%.

Con respecto al crecimiento de las viviendas, considerando la tendencia poblacional y un promedio de ocupación de 3.4 habitantes por vivienda, se estima que para 2020 el número ascenderá a 137 034 unidades, y para el año 2030 habrá 168 338.

Con la construcción Nuevo Aeropuerto Internacional de Santa Lucía se aumentará el número de población flotante y en consecuencia la demanda de movilidad. En este sentido, el criterio de



priorización se realiza a partir de la identificación de las áreas más problemáticas y del alineamiento con los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS 11).

Mejorar la seguridad y la sostenibilidad de las ciudades implica garantizar el acceso a viviendas seguras y asequibles y el mejoramiento de los asentamientos marginales. También incluye realizar inversiones en transporte público, crear áreas públicas verdes y mejorar la planificación y gestión urbana de manera que sea participativa e inclusiva.

Propuesta:

Para atender las problemáticas de desarrollo urbano y movilidad se propone la construcción del Periférico Poniente, una vialidad con una longitud de 12 kilómetros y 21 metros de sección. Allí se prevé desarrollar corredores urbanos con mixtura de suelo, aumento de densidades y construcción de vivienda asequible.

Se pretende financiar la construcción de la vialidad Periférico Poniente a partir de las aportaciones inmobiliarias por impacto vial, fundamentado en el código financiero del estado de México y municipios. Título sexto de las aportaciones de mejoras. Capítulo primero de las aportaciones para obra pública y acciones de beneficio social, artículos. 202, 203, 216-A, 216-B, 216-C, 216-D, 216-E, 216-F.

En este sentido, las autoridades municipales deberán solicitar a la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México los recursos por impacto vial, mediante un fideicomiso estatal, por desarrolladores inmobiliarios y de obras de impacto regional en el territorio municipal, y que sean destinados a la construcción del Periférico Poniente. La federación (Sedatu) aprovechará la coyuntura política actual y su cercanía con los municipios colindantes para que se gestione el pago de indemnizaciones a propietarios y ejidatarios por las afectaciones generadas por la construcción de la vialidad. De este modo, se evitarán conflictos urbanos derivados de la expropiación de suelo, la cual sería más tardada y más costosa.



Una vez obtenidos los recursos y concluida la obra, se pretende consolidar un corredor urbano en los costados de la vialidad, en donde los usos de suelo sean mixtos y las densidades sean altas. Se aplicará el instrumento de Reajuste de Tierra, que consiste en que los propietarios ceden de forma voluntaria su predio para el desarrollo de un proyecto urbano. Este instrumento busca revalorizar los predios, generando plusvalías que son repartidas entre los participantes de la operación. (Hoyos y Pinilla, 2015).

El proyecto será importante en la opinión pública, en el sentido de que nunca se han implantado estas estrategias en la región. Somos conscientes de que puede haber desconfianza ante el proyecto, pero con instrumentos legales se busca ir reduciendo esas incertidumbres. Se formulará un fideicomiso público, así como un reglamento que garantice los intereses de todos los actores involucrados. También se elaborará un plan parcial que defina las áreas destinadas para el corredor urbano.

La construcción de la vialidad Periférico Poniente representa una oportunidad de pasar del «qué» al «cómo» en la aplicación de proyectos. Su ejecución transversal implica el trabajo de diferentes sectores del municipio, desde movilidad, financiamiento y desarrollo urbano. Por ello, resulta esencial mejorar la coordinación horizontal de las políticas públicas entre los diferentes sectores del municipio, como al exterior con otros órdenes de gobierno.

En primer lugar, se requiere el apoyo de las autoridades locales para la autorización y gestión de los recursos con el gobierno estatal. Posteriormente, se requiere la participación de los inversionistas locales para que provean el capital en el desarrollo comercial del corredor urbano. Finalmente, es importante la participación de la población local en el Reajuste de Predios, cediendo sus terrenos para dar paso a nuevos proyectos, revalorizando los predios y generando plusvalías.

En este sentido, se busca recuperar las capacidades locales para el mejoramiento de la movilidad interna del municipio, y en consecuencia la competitividad y el desarrollo urbano municipal. Se pretende que el gobierno local se convierta en el principal agente estimulador y creador de un ambiente político-institucio-



nal. (Lieberman, Grin y Orbea, 2017), sin depender por completo del recurso propio municipal. Se establecerán así las bases regionales para la implementación de nuevos instrumentos y estrategias de planeación.

Cronograma de actividades y presupuesto

Agosto-diciembre de 2019:

- Elaboración de proyecto ejecutivo. Será elaborado por parte de la dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del gobierno municipal.
- Liberación de pagos por afectación de terrenos, pago de indemnización a propietarios y ejidatarios, 21Km x 21 = 25 hectáreas, DLS 2 500 000.
- Convenio con propietario y ejidatarios; las reuniones se realizarán en el Palacio Municipal.

Noviembre-diciembre 2019:

- Elaboración del Plan Parcial en donde se establece la mixtura de usos del suelo e incremento de densidad. Estará a cargo de la dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano y Jurídico.

Julio 2019-diciembre 2020:

- Construcción de vialidad; 12 Kms x 21 metros, sección DLS 115, 120 000 incorporación del suelo, «Ajuste Tierras».

Enero-junio 2020:

- Reunión de gobierno federal (Sedatu), gobierno estatal (Secretaría de desarrollo urbano y metropolitano), municipal (Dirección de obras públicas, desarrollo urbano y jurídico) propietarios, desarrollos inmobiliarios, ejidatarios y asesores externos. Las reuniones se harán en Palacio Municipal, en las oficinas del comisariado ejidal y de desarrollo urbano.



- Firma de convenio y presentación de reglamentos y procedimientos jurídicos-técnicos y financieros entre todos los actores, más el consultor externo. La actividad será en las oficinas del Palacio Municipal DLS 5 000.

Junio 2019-diciembre 2021:

- Las áreas comerciales, oficinas y vivienda asequible, solo se construirá como una «prueba piloto» en un tramo de la vialidad de 2 km, y para vivienda en una superficie de 2 ha (120 viviendas). Los desarrollos inmobiliarios prestarán los recursos para infraestructura y equipamiento; los ejidatarios y propietarios privados cederán su tierra y el gobierno municipal coordinará los trámites y gestiones.

Se considera que existen las condiciones favorables para iniciar el desarrollo del plan. La coyuntura política de la nueva administración pública, su apertura a la consulta y concertación con los diferentes actores favorecen el desarrollo del proyecto. También hay interés de los desarrolladores inmobiliarios en invertir en las obras constructivas.

En conclusión, la construcción del Periférico Poniente es un proyecto innovador que propone el uso de nuevos instrumentos de planeación, favoreciendo la gobernanza municipal y metropolitana. Se pretende crear proyectos de desarrollo que atiendan problemáticas de la ciudad, pero a su vez fomenten el crecimiento económico sin anteponerse con la planeación urbana ni con la participación ciudadana.



4.9 Fortalecimiento de la gestión pública municipal. Aportes para la sostenibilidad territorial de Paraná

Virginia E. D'Angelo Gallino

Prof. Universidad Autónoma de Entre Ríos. Argentina

CAPÍTULO 1. DIAGNÓSTICO

La ciudad de Paraná es la capital de la provincia de Entre Ríos (Argentina). Se encuentra ubicada sobre la margen izquierda del río que le da su nombre, a los 31°44' de latitud Sur y 60°32' de longitud Oeste.

Su superficie es de 137 km² y su población de 247863 habitantes, según datos del último censo de 2010. Se estima que actualmente esté en 290 000. Es la ciudad más poblada de la provincia y la decimocuarta a nivel nacional.

Paraná se fue formando en la época de la colonización española, pero no fue fundada como ciudad, sino que su poblamiento fue gradual. Entre 1853 y 1861 fue la capital de la Confederación Argentina.

Presenta un relieve ondulado con barrancas de más de 80 metros de altura. Su clima es templado y tiene una vista incomparable del río y sus islas. Está surcada de sur a norte por 16 arroyos.

Dueña de un importante patrimonio histórico, cultural y natural, es el principal componente del aglomerado llamado Gran Paraná o área metropolitana, que incluye San Benito, Colonia Avellaneda, Sauce Montrull y Oro Verde.

Se conecta con la vecina ciudad de Santa Fe, capital de la provincia homónima, por un túnel subfluvial. Actualmente se avanza en la construcción de un puente que incrementará la conexión entre ambas áreas metropolitanas, que superan el millón de habitantes.



Diagnóstico:

El relevamiento realizado a partir de una lista de comprobación sobre los desafíos de la ciudad (ICES-BID, 2013) considera, en su primera parte, el impacto de los desafíos que hoy se enfrentan. Este análisis puso en alerta roja temas de empleo, conectividad, seguridad, saneamiento y gestión de residuos sólidos. En la segunda parte, enfocada en la gobernanza para transformar los desafíos en oportunidades, el conjunto de indicadores reveló un estado crítico en el ítem correspondiente a organización para la sostenibilidad.

El Plan Estratégico de Paraná (2017) sostiene que la ciudad presenta desequilibrios internos en la estructura urbana; problemas del modelo expansivo de crecimiento; retraso en cobertura y calidad de las infraestructuras urbanas; problemas de conectividad y movilidad; falta de manejo de los espacios naturales y del espacio periurbano; problemas de organización del área industrial y la logística, un enfoque racional-burocrático en el planeamiento con naturales desacoples y dificultades en la gestión urbana, situación con fuerte impacto en la organización para la sostenibilidad que se menciona en el párrafo anterior.

La problemática de la gestión para la sostenibilidad reviste especial importancia por cuanto implica la coordinación de un conjunto de decisiones y acciones destinadas a solucionar los impactos negativos de los desafíos identificados, trabajar mancomunadamente con la comunidad y contar con un aparato político-administrativo con capacidades para gestionar el desarrollo.

El plan estratégico de la ciudad, financiado por la Corporación Andina de Fomento (2017), recupera el Plan de Paraná Emergente y Sostenible (BID, 2014). Así mismo, formula distintas líneas de acción sobre tres entornos o medios, con base en una diferenciación entre el soporte territorial, las actividades antrópicas sobre el territorio y la articulación o mediación que, entre esos factores, debe establecer el sistema político-institucional.

Los lineamientos estratégicos elaborados para la ciudad refieren a la equidad social y territorial; el desarrollo económico diversificado y competitivo; los servicios ambientales sostenibles



y la gobernanza. Esta es entendida como la calidad del régimen político, que se refleja en las relaciones que se establecen entre los diferentes actores, sus intereses, sus acciones y el impacto que esto tiene en la calidad del sistema en general y de los individuos y grupos en particular.

En esta línea, la gobernanza se convierte en el concepto integrador y paraguas bajo el cual se diseñan propuestas para impulsar desde la universidad y construir «espacios donde interaccionan y despliegan sus proyectos y capacidad de agencia los actores sociales y estatales» (Hevia de la Jara, 2016:54). Gobernanza implica entonces las interacciones y acuerdos entre gobernantes y gobernados, para generar las mejores oportunidades y soluciones a los ciudadanos, construir instituciones y las normas necesarias para producir los cambios necesarios.

Con referencia a los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), cabe señalar que los lineamientos del Plan Estratégico de la ciudad no fueron diseñados en este marco general, ni en particular del objetivo No. 11 sobre «Ciudades y Comunidades Sostenibles», vacío que se traduce en diferentes problemáticas del diagnóstico.

El Estado Argentino, junto con el resto de los Estados Miembros de la ONU, adhirió a los ODS en septiembre de 2015, en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible-Agenda 2030, y desarrolló para todo el país una guía pormenorizada para el proceso de adaptación de los ODS a las realidades provinciales. En el mes de junio pasado, autoridades nacionales y provinciales (Entre Ríos) abordaron el tema en una jornada de capacitación organizada por la Comisión de Responsabilidad Social (OSC), que trabaja de manera articulada e intersectorial acerca de los ODS, encaminando su adhesión. Queda pendiente, promover la adhesión local.

CAPÍTULO 2. VISIÓN

Análisis FODA:

Este análisis se realiza enfocado en el objeto del plan de acción. Considera particularmente la gobernanza, y en ese marco, la or-



ganización del municipio, las capacidades estatales que incluyen el conjunto de funcionarios políticos, de carrera y empleados, las relaciones del gobierno con la sociedad y los espacios de participación ciudadana.

Como fortalezas se destaca la participación ciudadana en los numerosos planes elaborados a diferentes escalas para el desarrollo de la ciudad. Se cuenta con una ordenanza que regula el presupuesto participativo. Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han avanzado con iniciativas público-privadas como la conformación de comités de cuenca de algunos arroyos. Se reúne una asamblea ciudadana cuando surgen problemáticas de alto impacto social. Se han creado observatorios y crece poco a poco la visión del Gran Paraná como sistema dinámico interactuante.

Como debilidades se debe señalar la discontinuidad en proyectos que relacionan el municipio con la comunidad, como es el caso del presupuesto participativo. También hay falencias en el funcionamiento de los observatorios por la deserción de algunas organizaciones participantes, por mencionar algunos dispositivos. Se advierte una importante fragmentación/compartimentalización de las áreas y dependencias municipales, con escasa o nula coordinación intersectorial e interjurisdiccional. La capacitación de los agentes es esporádica, carece de objetivos claros a mediano y largo plazo y no está vinculada con un sistema de carrera o algún tipo de incentivo al mérito que garantice poder enfrentar los nuevos desafíos de la ciudad con una administración profesional. El municipio no ha adherido aún a los ODS; inexistencia de normas que promuevan el ordenamiento territorial (POT, uso del suelo, renta diferencial urbana, entre otras) y coexisten diferentes visiones de ciudad.

Respecto de las oportunidades, se inicia en diciembre una nueva gestión política municipal. Universidades, asociaciones profesionales, organizaciones defensoras del ambiente, están interesadas en involucrarse, participar y colaborar en un proceso serio y permanente para mejorar la ciudad. OSC de Paraná han difundido los ODS y realizan actividades de concientización.



Finalmente, entre las amenazas o riesgos aparecen los enfoques contradictorios en el tratamiento de las operaciones urbanas transformadoras. Parte de la comunidad teme el impacto negativo que puede producir el trazado para la construcción del Puente Paraná-Santa Fe. Prevalece una visión sectorizada de los problemas que se traduce en un abordaje parcial, con riesgos de baja sostenibilidad (contaminación, inundaciones, aguas servidas, playas, entre otros). Existe una evidente discontinuidad en el funcionamiento de espacios de encuentro público-privados.

A este somero análisis se incorporan otros aspectos, tanto internos como externos, que inciden negativamente en la dinámica de la ciudad. Se vinculan con intereses sectoriales con poder para obstaculizar una mejor gobernanza y provienen de gremios municipales, del patrimonialismo y clientelismo político, del mercado inmobiliario y de la corporación del transporte urbano de pasajeros, para mencionar los de mayor impacto.

Visión de la ciudad de Paraná:

Para el año 2030 Paraná será una ciudad con mayor equidad social y territorial, interconectada, que disfrute su río y sus arroyos, con espacios verdes recreativos y buena calidad de servicios públicos. Con un desarrollo productivo diversificado que ofrezca calidad de vida a todos los sectores de la población y una gobernanza moderna e inteligente tanto en sus normas como en la gestión público-privada que crea futuro sostenible.

CAPÍTULO 3. PLAN DE ACCIÓN

Desarrollo del plan de acción: un proyecto situado, viable y expeditivo

La Facultad de Ciencias de la Gestión (FCG) de la Universidad Autónoma de Entre Ríos (Uader) considera que es posible y necesario realizar aportes para un proceso de fortalecimiento de la gestión pública municipal de múltiples maneras, como ya ha ocurrido en proyectos desarrollados.

Se propone avanzar, en el corto plazo, con acciones que fortalezcan la gestión pública municipal para la sostenibilidad territo-



rial de Paraná, considerando diferentes aspectos de la gobernanza y la gestión. Este universo temático tan amplio se acota en esta oportunidad en función de las posibilidades concretas y actuales de la FCG, de los espacios de formación ya existentes y otras alternativas de acompañamiento permanente que se organizarán con la participación de nuevas voces, tanto gubernamentales como de actores sociales, tanto en la oferta institucional como en la recepción de demandas del gobierno y la comunidad.

A instancias del curso de Gobernanza de las Ciudades Iberoamericanas: los ODS como marco de referencia y acción y de las actividades de aprendizaje propuestas, la metodología para elaborar este plan de acción se inició con reuniones en el ámbito de la Facultad con el decano, los secretarios de Investigación y Posgrado y Académico y con la directora de la Carrera de Posgrado en Gestión del Desarrollo Territorial. Se les informó sobre el curso de Eiapp y la posibilidad de que esta experiencia se extiende en la universidad y en la comunidad.

Con el aval expreso de las autoridades, se entrevistó a funcionarios políticos del actual Gobierno Municipal, funcionarios electos que asumirán en el mes de diciembre, tanto en el Poder Ejecutivo Municipal como en el Consejo Deliberante, responsables del área del Servicio Público Municipal, responsables de Observatorios, Consejo Empresario de Entre Ríos, Eco Urbano y el Colegio de Arquitectos. Con todos ellos se discutió la posibilidad de conformar espacios interactorales para realizar diferentes tipos de actividades que se sumen al proceso de desarrollo de Paraná, su sostenibilidad y el cumplimiento de las metas de los ODS. En su mayoría apoyaron la iniciativa y comprometieron su participación.



Interrogantes cuyas respuestas dan contenido y sentido al plan de acción inicial

¿Por qué se prioriza la temática de la gobernanza, los ODS y la Nueva Agenda Urbana III?

Porque soñamos con una ciudad inclusiva, segura, resiliente y sostenible y valoramos todas las acciones que se puedan coordinar para alcanzarla.

¿Qué acciones curriculares y extra-curriculares se pueden desarrollar desde la FCG-Uader?

- 1) Carrera de Posgrado en Especialización en Gestión del Desarrollo Territorial.

Actualmente, se está dictando esta carrera y se aprobó en principio que dos de sus asignaturas: Políticas Públicas y Desarrollo Territorial y Seminario sobre Agenda 2030 ODS; abran el cursado a otros actores ampliando sus cupos. Se dispuso además que su inscripción, evaluación y certificación se adapten a esta modalidad de aprendizaje y a la procedencia de nuevos participantes (ediles, líderes de OSC, funcionarios municipales políticos y de carrera), como una forma de profundizar el diálogo entre diferentes saberes, focalizados en actividades concretas para la ciudad.

- 2) Carrera de Grado, Licenciatura en Administración Pública: Cátedra de Políticas Públicas.

Esta cátedra se convierte a partir del mes de septiembre de 2019 en cátedra abierta por resolución del Consejo Directivo N° 392/19. Sin perder su dinámica curricular, convoca a otros participantes del campo político, social y económico para promover un espacio de trabajo en función de los contenidos de la asignatura (Políticas Públicas, Administración Pública, Gobernanza, Gestión Pública para el Desarrollo sostenible) y la incorporación de estrategias desarrolladas en el curso de Eiapp y la línea de Gestión Pública Iberoamericana para el SXXI (2010). Será una experiencia novedosa en el contexto de lo que se denomina curricularización de la extensión.



3) Observatorio de Desarrollo y Organización Territorial Sustentable (OD y OTS).

Creado y aprobado por el Consejo Directivo. Al respecto se ha previsto desarrollar un curso similar al de Gobernanza de Ciudades, con un equipo de docentes especialistas en las problemáticas a abordar y con predominio de la modalidad de taller. Se pone el foco en proyectos concretos, su aplicación y seguimiento, con una duración estimada de cuatro a seis meses; también se incentivará la conformación de equipos y redes para que continúen trabajando de manera permanente.

¿Para qué?

El objetivo general será conformar uno o más equipos, con formato horizontal o de red, integrados por funcionarios y técnicos del gobierno locales, dirigentes de organizaciones de la sociedad civil y de organizaciones empresarias. Serán coordinados desde la Universidad con el objetivo de construir conocimientos territoriales y competencias que mejoren la capacidad de gestión e intervención en procesos de desarrollo sostenible, en el marco de los ODS y de la Nueva Agenda Urbana.

Específicamente se orientará a:

- Construir conocimientos sobre las diferentes dimensiones de la problemática del desarrollo territorial, la gobernanza y los lineamientos estratégicos de la ciudad.
- Desarrollar competencias en el manejo de metodologías y herramientas para diseñar, intervenir y monitorear la implementación de proyectos para Paraná.
- Elaborar de manera consensuada, estrategias y actividades de capacitación, formación e investigación-acción para desarrollar y fortalecer capacidades políticas, administrativas y comunitarias.

¿Con quiénes?

En el marco del vínculo de la Universidad con el territorio, esta propuesta tiene como destinatarios a los docentes, estudiantes y graduados de la Universidad; serán incluidos otros actores com-



prometidos con el proceso de desarrollo territorial sostenible pertenecientes a asociaciones empresarias y de la sociedad civil y equipos político-técnicos municipales.

¿Con qué presupuesto y otros recursos?

Los costos de las actividades mencionadas en el punto 1 están cubiertas por la FCG, por sistemas de becas y otras alternativas.

La cátedra abierta del punto 2 es gratuita y la logística la ofrece la FCG.

El punto 3 se organizará en el transcurso de este año, para desarrollarse en 2020. Esta actividad será arancelada. Organizaciones públicas y privadas ya han anticipado su colaboración para financiar la actividad y la FCG realizará el soporte administrativo y logístico.

¿Dónde y cuándo?

Los espacios áulicos para el desarrollo de las actividades programadas han sido cedidos por la FCG.

Cronograma:

- a) Políticas Públicas para el Desarrollo Territorial (Posgrado). Inició en agosto y continúa en setiembre de 2019.
- b) Agenda 2030-ODS (Posgrado). Noviembre de 2019 o marzo 2020.
- c) Cátedra abierta de Políticas Públicas (Grado). Inició el 27 de agosto y finaliza en diciembre de 2019.
- d) Diplomatura en Gobernanza de Ciudades-ODS. Inicio previsto para marzo/abril 2020.

¿Con qué estrategias?

Esta propuesta reúne elementos de la educación tanto formal como informal. Constituye un ámbito de encuentro entre la universidad y el territorio, que genera espacios de enseñanza-aprendizaje. Allí se produce una retroalimentación entre conocimientos de diferentes campos disciplinares y la experiencia de gestión de los participantes. Esto debe ser particularmente valorado por cuanto posibilita incorporar el concepto de



gobernanza y los conceptos de red y de gobierno relacional como los nuevos referentes teóricos de los gobiernos locales (Gomà y Blanco, 2002).

Las actividades serán presenciales con modalidad de taller y no presenciales con guías de lecturas breves, espacios de consulta, relevamientos y entrevistas. Se fomentará el desarrollo de competencias para la gestión en sus aspectos estratégicos, de relacionamiento con el entorno y abordaje de cuestiones operativas; todos ellos necesarios para avanzar en procesos de desarrollo sostenible de una ciudad que se oriente por los ODS y sus metas.

Queda abierta la posibilidad de convocar a expertos a fin de realizar intercambios y recibir asesoramiento.

¿Cómo se hará el seguimiento y la evaluación?

Las autoridades de la Facultad valoran especialmente la posibilidad de que el CLAD, por intermedio de su Escuela, pueda supervisar y acompañar este proceso con la implementación del Modelo CLAD «Liderazgo para la Innovación Pública»: Acompañamiento, seguimiento y evaluación de la transferencia de conocimientos.

Además, la planificación de las actividades que incluye este Plan de Acción cuenta con un sistema de indicadores de proceso, producto y resultados para evaluar asistencia, cobertura, procedencia, producciones, entre otros de uso habitual en la Facultad.

Por último y como cierre, es pertinente destacar el valor de los espacios interactorales porque en ellos se producen potentes sinergias. En estos lugares confluyen los aportes de quienes conocen el territorio; las problemáticas de quienes tienen la responsabilidad de gobernar, y los conocimientos que se construyen en la academia. Esta posibilidad de trabajo conjunto es una alternativa para participar y contribuir en el desarrollo sostenible de la ciudad que habitamos, construimos y queremos.



CAPÍTULO 5

Otras contribuciones

5.1 Medición de la autonomía municipal en las provincias argentinas¹²

Daniel Cravacuore¹³

Prof. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta los resultados para Argentina del proyecto internacional Medición del grado de descentralización municipal en Iberoamérica a partir del Índice de Autonomía Local. Se trata de una adaptación del Local Autonomy Index desarrollado para el estudio de los sistemas municipales de 39 países del espacio paneuropeo (Ladner, Keuffer y Balderseim, 2015) específicamente desarrollada para Iberoamérica (Navarro & Cravacuore, 2019).

El esquema de codificación contempla once variables: la densidad institucional, el alcance de la responsabilidad en la prestación de las políticas, la discrecionalidad política efectiva, la autonomía fiscal, el sistema de transferencias financieras, la autosuficiencia financiera, la autonomía en materia de endeudamiento, la autonomía organizativa, la protección legal, la supervisión administrativa y el acceso al gobierno central o regional.

La aplicación del Local Autonomy Index para medir niveles de autonomía en las provincias argentinas fue dificultosa, dada la ausencia de un sistema municipal uniforme y la heterogeneidad en materia institucional, política, administrativa, económica, financiera y territorial (Cravacuore, 2016).

¹² Artículo presentado en el XXIII Congreso Internacional del CLAD en Guadalajara (2018), y publicado en la Revista Argentina de Derecho Municipal, Número 4 - Septiembre 2019. Cita: IJ-DCCLVI-952, <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=2cfb26d8dc8c528dd5d32cf47cd463ed>

¹³ En la elaboración de la base de datos utilizada ha participado, como becaria de investigación, la licenciada Ángeles Traina.



CAPÍTULO 2

El Local Autonomy Index (LAI):

Desde el campo académico, la autonomía local ha demostrado ser un desafío, tanto en nuestro país como en el mundo. No solo por la existencia de ideas divergentes sobre sus elementos constitutivos, sino principalmente porque hay dificultades considerables para aplicar el concepto a diferentes países, en particular cuando responden a sistemas municipales heterogéneos, como en el caso argentino.

En 2014 la Comisión Europea encargó la elaboración de una metodología integral de medición de la autonomía local en veintiocho países de la Unión Europea y en once vecinos –Albania, Islandia, Georgia, Liechtenstein, Macedonia, Moldavia, Noruega, Serbia, Suiza, Turquía y Ucrania–, con el fin de abordar la complejidad institucional en ellos. Con ese objetivo promovió una red colaborativa integrada por expertos en gobierno local para desarrollar y aplicar una metodología en común. Andreas Ladner, profesor de la Universidad de Lausana (Suiza), en colaboración con Harald Baldersheim, de la Universidad de Oslo (Noruega), lideraron el proyecto.

El objetivo general fue caracterizar el grado de autonomía local con respecto a otros niveles del Estado, proponiendo un índice común. Para ello se adaptó una metodología preexistente, la del Regional Authorities Index, un indicador producido por los investigadores Liesbet Hooghe, Gary Marks y Arjan H. Schakel (2010). Igualmente, para su construcción se reconocen los fundamentos de la Carta Europea de la Autonomía Municipal elaborada por el Consejo de Europa en 1985, que la entiende como el derecho y capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Esto es lo que, en términos más habituales, definimos como la capacidad del autogobierno.

En 2017, en el contexto de una convocatoria promovida por el Centro de Estudios de América Latina de la Universidad Autónoma de Madrid (España), desarrollamos el proyecto Medi-



ción del grado de descentralización municipal en Iberoamérica a partir del Índice de Autonomía Local (Local Autonomy Index-LAI). Los resultados preliminares se presentaron durante el corriente año (Cravacuore & Navarro Gómez, 2019). En una primera etapa el trabajo abarcó la medición adaptada para los casos de Argentina, Chile, España, México y Uruguay; en una segunda, radicada en la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina), se completará la medición en los restantes países iberoamericanos.

CAPÍTULO 3

El sistema municipal argentino:

Argentina tiene el sistema municipal más complejo de entre los países de América Latina: su marco normativo se encuentra en el artículo quinto del texto original de la Constitución Nacional, y el centésimo vigésimo tercero, incluido en la última reforma de 1994, que zanjó la polémica jurídica respecto de la autonomía o autarquía municipal. Cada provincia define su propio régimen municipal, en su Constitución y en su Ley de Municipalidades, y en diecinueve de ellas las municipalidades –usualmente, las más pobladas– están facultadas para sancionar su Carta Orgánica.

De acuerdo con los últimos datos relevados en 2019, el país posee un total de 2390 gobiernos locales, de los cuales 1146 son municipalidades y 1244 otras formas de distinta denominación. Estos últimos suelen tener menor población y, eventualmente, cuentan con atributos institucionales diferenciales. En términos demográficos, el sistema argentino tiene un conjunto de grandes municipalidades –los veinticuatro municipios del AMBA, las capitales de las provincias más pobladas y las grandes ciudades de Bahía Blanca, Mar del Plata, Río Cuarto y Rosario– y un gran número de gobiernos locales de escasa población. Territorialmente, algunos gobiernos locales solo tienen ejercicio sobre un área urbana, mientras que otros lo hacen sobre varias localidades y un área rural de diversa extensión.



Las competencias municipales:

Históricamente las competencias municipales se limitaron a tres grandes campos de intervención. Una es la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana, incluyendo la provisión de alumbrado público, el aseo y la recolección de residuos sólidos urbanos; la construcción y reparación de calles y caminos vecinales, la conservación de parques y paseos públicos; el cuidado de cementerios y el mantenimiento del equipamiento urbano. Otra es la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio, incluyendo la regulación sobre el hábitat, las actividades económicas y el tránsito. Por último, la asistencia a la población en riesgo, a través de la asistencia social directa, la atención de la salud de baja complejidad y la defensa civil ante desastres naturales. Estas competencias las cumplen, con mayor o menor eficacia, todos los gobiernos locales argentinos (Cravacuore, 2007).

Esta enumeración limitada de competencias contrasta con la agenda local contemporánea, pues los gobiernos locales se ocupan de un número de tareas sustancialmente más amplio. Desde la década de 1990, las municipalidades dotadas de mayores capacidades desarrollaron gradualmente un conjunto de nuevas responsabilidades, como el cuidado del medio ambiente, la seguridad ciudadana, la promoción económica, la facilitación en el acceso a la justicia y la resolución de conflictos, y la promoción social, entre las principales. Dificilmente encontraremos gobiernos locales que desplieguen simultáneamente todas estas nuevas responsabilidades, dadas sus restricciones y limitantes (Cravacuore, 2016).

La fiscalidad municipal:

Los ingresos locales se encuentran regulados por las leyes de municipalidades. Adicionalmente, las leyes de coparticipación municipal regulan la distribución primaria y secundaria de las transferencias provinciales: existe una amplia heterogeneidad, tanto en términos de los traspasos o ingresos compartidos como en relación con los criterios utilizados para su asignación. Esto resulta en situaciones asimétricas en las cuales algunos gobiernos locales



de una misma provincia pueden multiplicar varias veces los ingresos per cápita respecto de otros. A las transferencias regulares debemos agregar las transferencias condicionadas, que tomaron preponderancia en este siglo para las provincias y las municipalidades afines al gobierno nacional (Cravacuore, 2017 y 2019).

Las transferencias intergubernamentales resultan ser la parte preponderante de los recursos locales. Luego les siguen las tasas por la prestación de servicios urbanos y las de inspección, seguridad e higiene de establecimientos comerciales e industriales: en algunas provincias tienen preponderancia el cobro del impuesto automotor y a la propiedad urbana. El nivel de endeudamiento municipal puede catalogarse como bajo y limitado a la deuda corriente que acumulan con proveedores estatales.

Históricamente el gasto municipal argentino ha sido bajo. Si bien el mismo se duplicó como porcentaje del gasto público total entre 1986 y 2000, desde entonces se ha estabilizado en el 8%, equivalente al 2.7% del PBI. Este porcentaje incorpora todos los conceptos transferidos, dando cuenta de la debilidad fiscal de las municipalidades argentinas (López Accotto *et al*, 2015).

En síntesis, podemos señalar que, en los últimos años, se ha consolidado una fuerte dependencia financiera de los gobiernos locales; los que concentraron sus magros presupuestos en el pago de la masa salarial y de los gastos corrientes, dejando los gastos de inversión en las posibilidades de obtener transferencias discrecionales de la Nación y de las provincias (Cravacuore 2017).



Tabla 3. Características de los Sistemas Municipales de las Provincias Argentinas

Provincia	Población hab.	Superficie km ²	Número de Gobiernos Locales	Reconoce autonomía municipal	Última reforma const. ¹⁴
Buenos Aires	15 625 084	307.571	135	No	1994
Catamarca	367 828	102 602	36	Sí	1988
Chaco	1 055 259	99 633	76	Sí	1994
Chubut	509 108	224 686	47	Sí	1995
Córdoba	3 308 876	165 321	427	Sí	2001
Corrientes	992 595	88 199	70	Sí	2007
Entre Ríos	1 235 994	78 781	271	Sí	2008
Formosa	530 162	72 066	55	Sí	1991
Jujuy	673 307	53 219	61	Sí	1986
La Pampa	318 951	143 440	79	Sí	1994
La Rioja	333 642	89 680	18	Sí	1998
Mendoza	1 738 929	148 827	18	No	2007
Misiones	1 101 593	29 801	76	Sí	1958
Neuquén	551 266	94 078	58	Sí	2006
Río Negro	638 645	203 013	75	Sí	1988

¹⁴ Se ha considerado la última reforma constitucional



Salta	1 214 441	155 488	59	Sí	1998
San Juan	681 055	89 651	19	Sí	1986
San Luis	432 310	76 748	64	Sí	1987
Santa Cruz	273 964	243 943	20	Sí	1994
Santa Fe	3 194 537	133 007	363	No	1962
Santiago del Estero	874 006	136 351	248	Sí	2005
Tierra del Fuego ¹⁵	127 205	1 002 445	3	Sí	1991
Tucumán	1 448 188	22 524	112	Sí	2006
Total	40 117 096	3 761 274	2388	-	

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO 4

Dimensiones y variables del LAI: Medición de los niveles de autonomía en las provincias argentinas:

El LAI utilizado para la medición en Argentina incluye las cinco dimensiones -el estatus legal, las capacidades, la financiación, la organización y la posición en el sistema político- codificadas en las mismas once variables que el proyecto europeo (Ladner, Keuffer & Baldersheim, 2015).

Alcance institucional:

Esta primera variable es entendida como la medida en la que el gobierno local es formalmente autónomo y puede seleccionar sus funciones. Los expertos acordaron puntuar con 0 si sus tareas explícitamente marcadas; con 1, cuando los gobiernos loca-

¹⁵ La denominación completa de la provincia es “Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur”.



les pueden elegir entre algunas competencias predefinidas; con 2, cuando tienen su autonomía reconocida y pueden elegir entre un elenco amplio de tareas preestablecidas o predefinidas; y con 3 cuando los gobiernos locales son libres para desarrollar cualquier tarea no asignada a otro nivel de gobierno.

En Argentina, hemos decidido optar por valorar el reconocimiento formal de la autonomía incluido en las Constituciones argentinas y así resulta en veinte de las veintitrés provincias, valorizándose con 2, por lo que no se presenta, en este aspecto, una gran variabilidad. Los sistemas municipales de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe han sido ponderados con 1, porque sus Constituciones aún no reconocen la autonomía municipal.

Como regla general, los gobiernos locales no son libres para desarrollar tareas no asignadas a otro nivel de gobierno, aunque existe flexibilidad para emprender nuevas funciones.

Alcance de las políticas:

Definido como el conjunto de funciones en las que el gobierno local está implicado en la provisión de servicios, con recursos propios o con sus propios funcionarios, consideramos el conjunto de competencias. Las puntuamos así: la educación, la asistencia social, la salud, y el urbanismo, entre 0 y 2. El transporte, la vivienda, la policía y el cuidado de ancianos y niños, entre 0 y 1. Debe destacarse que estas funciones deben estar explícitas en las normas legales que regulan la vida municipal, sea en el orden constitucional o legislativo.

La mayor parte de las competencias consideradas por el LAI europeo –y también por su adaptación iberoamericana (Cravacuore & Navarro Gómez, 2019)– no alcanzan a los gobiernos locales argentinos: la educación, la salud, la seguridad urbana y la protección de derechos de ancianos y niños. Estas responsabilidades son características, desde el punto de vista legal, de los gobiernos provinciales.

Como analizamos previamente, existe una comunalidad de las agendas locales –el mantenimiento físico de la ciudad, la regulación de actividades en el territorio y la atención a la población



en riesgo social— y luego otras funciones que se han ido incorporando de manera dispar. Ello es producto de varias razones; la principal es el momento histórico de la sanción de la Constitución provincial. La mendocina, por ejemplo, cumplió un siglo, y si bien ha sufrido enmiendas, ninguna incluyó la materia local. La bonaerense fue reformada en 1994, pero tampoco en lo referente al régimen municipal, que se remonta al siglo XIX. Lo mismo vale para las leyes de municipalidades, la otra fuente de definición competencial. Una regla usual es que a mayor antigüedad de las normas más reducida es la definición de competencias municipales; sin embargo, elementos como el asesoramiento jurídico elegido por los convencionales, el peso político relativo de las fuerzas municipalistas o la decisión de delegar la definición competencial en otras instancias también tienen su incidencia.

Existe una alta variabilidad en el alcance institucional entre los veintitrés sistemas municipales, con valores de entre 0.33 y 2.66 sobre 4 puntos máximos, con un valor medio 1.62. Esto indica que las competencias asignadas son relativamente limitadas.

Discrecionalidad política efectiva:

Esta tercera variable es definida como la medida en que el gobierno local tiene influencia real sobre el ejercicio competencial de la educación, la asistencia social, la salud, y el urbanismo, puntuada entre 0 y 2; y el transporte, la vivienda, la policía y el cuidado de ancianos y niños, entre 0 y 1. A diferencia del alcance de las políticas, hace referencia a la acción real de los gobiernos locales: más allá de lo reglado jurídicamente, son las tareas que estos realizan efectivamente.

En este plano puede observarse una menor variabilidad que en el alcance de las competencias. Esto es así porque en Argentina, más allá de las normas consideradas en la medición del alcance institucional, existe cierta homogeneidad en las agendas municipales.

Los gobiernos locales argentinos no se ocupan de la educación. Son excepcionales los gobiernos locales que lo hacen, respondiendo bien a situaciones históricas de resolución de falta



de vacantes en el sistema provincial, bien a decisiones políticas concretas. Tampoco se ocupan de la seguridad —con excepción de las labores de control urbano en materia de inspección de construcciones, bromatología y tránsito— ni de la vivienda. En cambio, sí lo hacen en materia de asistencia social —aunque de manera decreciente desde la década pasada (Cravacuore, 2017)—, de atención primaria de la salud, de regulación del uso del suelo y del transporte público local. También, en menor medida, de la atención de niños y ancianos.

Optamos por valorar cada aspecto considerando que más de la mitad de los gobiernos locales ejecutaran políticas públicas en esa competencia. Existe una variabilidad en el alcance institucional entre los veintitrés sistemas municipales, con valores de entre 1.17 y 2.17 sobre cuatro puntos máximos, con un valor medio de 1.50. Puede confirmarse que los municipios argentinos tienen a desarrollar más funciones que las prescritas por las normas (Cravacuore, 2016).

En los sistemas municipales de Argentina, frente a las demandas ciudadanas el alcance formal de las competencias ha funcionado en algunas oportunidades como un limitante insalvable. En otras los gobiernos locales han avanzado pese a que no hubiera una autorización explícita.

Autonomía fiscal:

Considerada como la capacidad del gobierno local para gravar con impuestos propios a su población, se valoró con 0 si no pueden definir la base imponible ni el tipo de tributo; con 1 si establecen la base o el tipo de tributos menores; con 2 si manejan un tributo relevante —a la renta, la propiedad o al consumo— con algunas limitaciones; con 3 si establecen el tipo de un tributo relevante con pocas limitaciones, y con 4 si establecen el tipo y la base de más de un tributo relevante.

El principal ingreso recaudado por los gobiernos locales argentinos son las tasas de servicios urbanos, aunque existen provincias que han municipalizado algunas potestades tributarias. En este marco, la descentralización impositiva de mayor alcance



se da en Chubut, cuyos municipios recaudan el impuesto a los ingresos brutos, el automotor, el inmobiliario urbano y el rural. El impuesto automotor es cobrado por municipios de Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, Neuquén, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego; mientras que el inmobiliario urbano es recaudado por los de Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Situaciones excepcionales son las de municipalidades de Buenos Aires, que pueden cobrar el impuesto automotor solo a los vehículos de mayor antigüedad, y de Corrientes, que pueden ejecutar el cobro del impuesto inmobiliario «subrural» —que comprende las áreas catastrales «de chacras y quintas».

En este indicador nos hemos encontrado con lo expuesto anteriormente con valores de 2 y 4, mientras que el promedio de la medición es de 2.87.

Sistema de coparticipación de ingresos:

Esta variable mide la proporción de transferencias financieras no condicionadas sobre el total de las transferencias totales que reciben los gobiernos locales. Se valoró con 0 si las transferencias condicionadas son dominantes, representando más del 60% del total; con 1 si hay equilibrio entre transferencias condicionadas y no condicionadas —entre 40% y 60%—; con 2 si las transferencias no condicionadas son dominantes —entre el 60% y el 80%—, y con 3 si la mayoría de las transferencias son no condicionadas —más del 80%—.

Las provincias argentinas distribuyen entre sus gobiernos locales parte de los ingresos obtenidos de las transferencias regulares nacionales —como de la recaudación de impuestos provinciales a los ingresos brutos, los automotores, la propiedad urbana y rural, los sellos, las regalías sobre la explotación de minerales, gas, petróleo y obras hidroeléctricas— y han legislado un régimen de coparticipación municipal de impuestos, con excepción de la de Jujuy. Los municipios no reciben fondos nacionales regulares, solo transferencias condicionadas para obras públicas y cobertura de pasivos fiscales.



Existe una amplia heterogeneidad en los sistemas de transferencia, tanto en términos de los ingresos compartidos como en relación con los criterios utilizados para su asignación. Sin embargo, pese a esta dispersión los criterios de asignación de recursos no afectan la libre disponibilidad de los fondos.

Por lo expuesto, los sistemas municipales de las provincias argentinas han sido ponderados con el valor máximo de 3.

Autosuficiencia financiera:

Esta sexta variable es entendida como la medida en que los recursos presupuestarios del gobierno local provienen de recursos propios –impuestos, tasas, pagos por servicios. Se valoró con 0 si los recursos propios constituyen menos del 10% de todos los ingresos; con 1 si constituyen entre el 10% y el 15% de los ingresos; con 2 si constituyen entre el 15% y el 50% de todos los ingresos, y con 3 si constituyen más del 50% de todos los ingresos.

En la Argentina no existe un sistema regular de seguimiento de ingresos jurisdiccionales, dada la descentralización del sistema municipal: solo podemos utilizar fuentes secundarias para llegar a algún tipo de dato que se asemeje a lo buscado en la medición. En esta oportunidad apelaremos a los últimos datos consolidados en un único documento oficial disponible, que ha analizado el tema para el período comprendido entre 2003 y 2013 (López Acotto & Alii, 2015).



Tabla 4. Recursos municipales sobre los ingresos totales (2003-2013)

Menos de 10 %	La Rioja (8 %)
Entre 10 y 25 %	Jujuy (15 %) - Santiago del Estero (18 %) - Chaco (19 %) - Tierra del Fuego (22 %)
Entre 25 y 50 %	Formosa (25 %) - Chubut (25 %) - Catamarca (27 %) - San Juan (31 %) - Corrientes (32 %) - Mendoza (33 %) - Tucumán (33 %) - Misiones (41 %) - San Luis (41 %) - La Pampa (42 %) - Río Negro (47 %) - Santa Fe (49 %)
Más de 50 %	Salta (50 %) - Buenos Aires (53 %) - Entre Ríos (54 %) - Neuquén (57 %) - Córdoba (62 %) - Chubut (91 %)

Fuente: López Acotto *et alii* (2015).

Resulta inevitable observar la asimetría existente entre los casos de las provincias de La Rioja y de Chubut: esta variación se explica por distintas razones, como el diseño de los sistemas de transferencias interjurisdiccionales –por ejemplo, en Chubut existe una alta descentralización de la recaudación de los impuestos inmobiliario, automotor y a los ingresos brutos pero una baja coparticipación de recursos provinciales, mientras que el de La Rioja una provincialización impositiva absoluta–; la densidad poblacional –a mayor población, mayor capacidad de autofinanciamiento–; el modelo de desarrollo territorial –las economías donde predominan los servicios privados, la agroindustria y las actividades mineras estimulan gobiernos locales con mayor autosuficiencia presupuestaria– y las características del sistema político, que parece favorecer en otras provincias la pereza fiscal y la dependencia del gobierno provincial, donde existen cultu-



ras políticas más asociadas al caudillismo los recursos propios son menos significativos.

Respecto a esta variable nos hemos encontrado con valores de 0 a 3, con un valor medio de 1.96.

Libertad para endeudarse:

El LAI valora esta variable con 0 si los gobiernos locales no pueden endeudarse; con 1 si pueden endeudarse con autorización previa de un nivel superior de gobierno, y con 2 si los gobiernos locales pueden endeudarse sin restricciones.

Las constituciones provinciales y las leyes de municipalidades autorizan a los gobiernos locales a hacerlo: habitualmente, dicho procedimiento lo autoriza el Honorable Concejo Deliberante de cada gobierno con distintas mayorías especiales. La excepción es la provincia de Tucumán, donde el Concejo Deliberante debe solicitar a la Legislatura provincial la autorización por ley para contraer el empréstito en cuestión.

En dieciséis provincias, la deuda no puede superar el 25 % de las rentas; en otras cuatro, no puede exceder el 20 %, mientras que en dos –Santa Cruz y Tucumán– no existe regulación. En relación con el uso de los fondos, en diez provincias la normativa delimita los destinos del endeudamiento: en las de Buenos Aires, Chubut, Neuquén y San Juan, para obras de mejoramiento o interés público, casos fortuitos o fuerza mayor y/o consolidación de deudas; en Formosa y Tierra del Fuego solo se menciona el mejoramiento y el equipamiento de interés público; en La Rioja el financiamiento debe ser para obras y servicios públicos municipales, deuda pública y desarrollo regional; en Chaco, para la atención de obras y en Santa Cruz y Tucumán los empréstitos deben emplearse para el financiamiento de la obra pública. Adicionalmente, en Corrientes, San Luis y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, los empréstitos no se pueden utilizar para el financiamiento de gastos corrientes (López Acotto *et al*, 2015).

Al realizar una valoración podemos ver que las provincias se encuentran en el valor 2, con excepción de Tucumán.



Autonomía organizacional:

Esta variable mide el grado de libertad del gobierno local para decidir sobre su propia organización y sistema electoral, contratar a sus empleados, fijar sus salarios, decidir sobre su estructura institucional y establecer entidades legales. Respecto al sistema de elección del Ejecutivo Municipal, se valoró con 0 si los alcaldes son designados por niveles superiores de gobierno; con 1 si lo son por el Pleno o por los ciudadanos de manera directa; con 2 si son electos por el Pleno o por los ciudadanos directamente y, adicionalmente, el gobierno local puede decidir sobre aspectos de su sistema electoral. Respecto al personal y la estructura local, se valoró su capacidad de emplear al personal propio —en una escala de 0 a 0.5—; la de fijar el salario de los empleados —en iguales valores—; la de elegir la estructura organizativa, y la de establecer entidades dependientes y empresas municipales.

En los veintitrés sistemas provinciales todas las autoridades locales son electas mediante simple pluralidad de sufragios —así es desde 2010, cuando en Santiago del Estero se eligió, por primera vez, a los comisionados municipales, responsables de un tipo de gobierno local no municipal. La única excepción es el Ente Comunal Casa de Piedra, en la provincia de La Pampa, caserío de 154 habitantes creado en 2007 y que aún carece de autoridades electas.

Cada régimen provincial habilita amplia autonomía en tres de cuatro elementos considerados para mensurar esta variable, como es la capacidad de emplear al personal propio, de fijar el salario de los empleados municipal y de elegir la estructura organizativa. Respecto a la capacidad para establecer entidades dependientes y empresas municipales, está autorizada por el Código Civil de la República para todos los niveles del Estado. Las formas históricas han sido la empresa del Estado (leyes nacionales 13653, 14380 y 15023), la sociedad de economía mixta (decreto/ley 15349), la sociedad del estado (ley nacional 20705 y 25152) y la sociedad anónima con participación estatal mayoritaria (leyes nacionales 17318 y 19550), mientras que la reciente reforma del Código



Civil y Comercial de la Nación permite también la creación de sociedades anónimas unipersonales (ley nacional 26994).

La aplicación del LAI a los sistemas municipales de las provincias nos muestra un rango de entre 3 y 4, con un valor medio de 3.34. Esto indica que los gobiernos locales argentinos poseen un grado importante de autonomía organizacional.

Protección legal de la autonomía:

Esta variable considera la existencia de medios legales o constitucionales para hacer valer la autonomía local; se ponderó con 0 si no existe posibilidad de acción legal para su protección; con 1 si existen cláusulas constitucionales u otra regulación de amparo; con 2 si las autoridades locales pueden recurrir al sistema judicial para dirimir los conflictos sobre autonomía, y con 3 si se dan las condiciones previas y, además, existen otros medios de proteger la autonomía local como previsiones para imposibilitar la fusión de municipios.

En Argentina, solo tres provincias no garantizan la autonomía municipal como lo prescribe la Constitución Nacional: son las de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe; las restantes garantizan este principio. No existen mecanismos adicionales para dirimir los conflictos autonómicos que la posibilidad de todos los gobiernos locales de apelar medidas ante la Suprema Corte de Justicia de cada provincia y luego, en caso de plantear un recurso de queja, ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Un ejemplo de esto nos lo muestra la Constitución bonaerense, que indica que «es competencia originaria y exclusiva del Tribunal Superior de Justicia ejercer jurisdicción en los conflictos de las municipalidades entre sí y entre éstas y los poderes de la provincia». Hemos ponderado con valor de 2 a todas las provincias argentinas.

Supervisión administrativa:

La entendemos como el control administrativo no limitante. Se valoró con 0 si la supervisión administrativa revisa la legalidad y la oportunidad de las decisiones municipales; con 1 si abarca detalles de los presupuestos y las prioridades de gasto; con 2 si



solo se dirige al control de legalidad, y con 3 si la supervisión administrativa es muy limitada.

Pueden observarse dos situaciones: la más extendida, donde los gobiernos locales solo son sometidos al control de legalidad por el Tribunal de Cuentas provinciales. La situación de mayor autonomía se desarrolla en gobiernos locales que pueden constituir sus propios Tribunales de Cuenta –como en municipios de Corrientes, Chubut, La Rioja, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur– o, paradójicamente, en aquellas administraciones locales que son exceptuadas de control de cuentas y solo están alcanzadas por la vigilancia política del Honorable Concejo Deliberante local, como las de Tucumán.

Hemos asignado el valor 2 a la mayor parte de las provincias argentinas, con excepción de aquellas donde, mayoritariamente, los municipios cuentan con la posibilidad del autocontrol de cuentas, como las de Córdoba, Corrientes, Río Negro y Santa Fe¹⁶. El valor medio es de 2.26.

En la última década, existieron intentos de algunos Tribunales de Cuenta, tanto provinciales como locales, de pronunciarse sobre la oportunidad de las decisiones municipales dada la carencia de instrumentos internos de control de gestión.

Colaboración interjurisdiccional:

Esta variable considera la medida en que las autoridades locales son consultadas para influir en los procesos decisorios de niveles superiores de gobierno. Se valoró con 0 si nunca son consultadas ni cuentan con mecanismos formales de representación; con 1 si son consultadas y tienen acceso mediante una representación formal, pero su influencia es limitada, y con 2 si las autoridades locales son consultadas, tienen acceso a niveles superiores de gobierno y su influencia es sustantiva. A diferencia de otras varia-

¹⁶ Dicho autocontrol de cuentas se limita exclusivamente a los municipios, no así a las comunas, que se encuentran bajo el control del Tribunal de Cuentas provincial.



bles, su medición ha sido subjetiva y sometida al conocimiento de la realidad política de cada provincia.

En el país existen mecanismos formalizados de consulta en pocas provincias, como el Congreso Municipal de Corrientes – que debe convocarse, según la prescripción constitucional, en situaciones extraordinarias como la propuesta de modificación de las leyes Orgánica de Municipalidades o de coparticipación municipal–, la Unidad de Gestión Provincia-Municipios de Jujuy y la Mesa Provincia-Municipios de Córdoba. Sí existen en algunas provincias asociaciones partidarias de autoridades locales, en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. En el resto del país, las relaciones de colaboración interjurisdiccional se desarrollan de manera informal y coyuntural.

Hemos valorado con 1 a la mayor parte de las provincias argentinas. Excepcional ha sido la valoración para la provincia de Buenos Aires pues, dado el padrón electoral de los municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires, sus intendentes tienen un peso más relevante en las políticas nacionales y provinciales que pares de otras provincias –aunque esto varíe de acuerdo a la coyuntura política–. También lo es la de Córdoba, dada la existencia de mecanismos formales que permite la expresión regular del lobby municipalista, y la de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, dado que el pequeño número de alcaldes –apenas tres– los hace muy influyentes en la política provincial.

5. CONCLUSIONES

Hemos presentado los resultados y la justificación de los valores asignados a las distintas variables del LAI para los sistemas municipales de las provincias argentinas. Podemos ver una amplia variabilidad analizando el LAI corregido, desde el máximo en la provincia de Córdoba (80.59) hasta un mínimo en La Rioja (53.59). El valor medio es de 63.45.



Tabla 4. LAI por sistema municipal de las provincias argentinas

Provincia	LAI (1-37)	LAI corregido (1-100)
Buenos Aires	23,83	64,40
Catamarca	22,16	59,98
Chaco	22,16	59,89
Chubut	26,5	71,62
Córdoba	29,82	80,59
Corrientes	27,16	73,4
Entre Ríos	24,16	65,29
Formosa	23,82	64,37
Jujuy	22,83	61,7
La Pampa	21,16	57,18
La Rioja	19,83	53,59
Mendoza	20,49	55,37
Misiones	23,16	62,59
Neuquén	24,5	66,21
Río Negro	24,5	66,21
Salta	23,49	63,48
San Juan	21,16	57,18
San Luis	22,83	61,7
Santa Cruz	26,16	70,7
Santa Fe	21,58	58,38
Santiago del Estero	21,5	58,1
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	26,66	72,05
Tucumán	21,5	58,1
LAI Argentina	22,69	61,82

Fuente: elaboración propia.



El Local Autonomy Index nos permite establecer comparaciones para posteriores análisis de los niveles de autonomía. De los países considerados en la investigación iberoamericana –Argentina, Chile, España, México y Uruguay– (Cravacuore & Navarro Gómez, 2019), el caso considerado en este artículo es el que presenta mayor variabilidad, diferenciándose de los tres países unitarios y de México, donde las diferencias se concentran en aspectos fiscales.

La variedad de nuestro sistema tiene un nivel máximo en la provincia de Córdoba (80.59), que junto con las de Corrientes (73.4), Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (72.05), Chubut (71.62) y Santa Cruz (70.7) alcanzan valores de lo que en la medición europea han definido como de «alta autonomía» (Ladner, Keuffer & Baldersheim, 2015).

Por debajo existe un conjunto de nueve provincias: Neuquén (66.21), Río Negro (66.21), Entre Ríos (65.29); Buenos Aires (64.40), Formosa (64.37), Salta (63.48), Misiones (62.59), Jujuy (61.7) y San Luis (61.7) que poseen un nivel definido como de autonomía media (valores LAI entre 60 y 70). Aquí sorprende la inclusión de la provincia de Buenos Aires, dado que su Constitución no reconoce la autonomía municipal y ello ha dado lugar a ser identificada como el arquetipo del control provincial sobre sus gobiernos locales. Sin embargo, la inclusión de otras dimensiones nos permite analizar más adecuadamente la situación real de sus municipios.

Por último, tenemos un tercer grupo de sistemas municipales, Catamarca (59.98), Chaco (59.89), Santa Fe (58.32), Santiago del Estero (58.1), Tucumán (58.1), La Pampa (57.18), San Juan (57.18), Mendoza (55.37) y La Rioja (53.59) que presentan los niveles de autonomía más bajos, aunque en la comparación europea serían valorizados en la franja media (Ladner, Keuffer & Baldersheim, 2015).

Entendemos que en nuestra valoración hay una fuerte incidencia de las variables fiscal y financiera. En los aspectos institucionales nuestros sistemas tienden a ser homogéneos, pero se diferencian fundamentalmente en las potestades tributarias



y en la dotación de recursos. Nuestro artículo apenas representa el primer paso para medir la dinámica interna de nuestros sistemas municipales desde una perspectiva más amplia que la considerada hasta el presente en los estudios de la autonomía municipal en Argentina.



BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO 1

Gobernanza y sistemas de gestión para el desarrollo urbano sostenible / por *Tomás Orbea Celaya*

AEVAL (2011). «Hacia una Administración Pública sostenible». http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_AP_sostenible.pdf

Arenilla Sáez, Manuel (2018). «Informe Avances y propuestas sobre la Agenda 2030 y los ODS en Iberoamérica». Presentado en el Simposio Iberoamericano sobre Modelo de Gestión Pública con miras a los ODS y la Agenda 2030, organizado por el CLAD. http://clad.org/images/declaraciones/Libro_Digital_ManuelArenilla_2018.pdf

CLAD (2008). «Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública». <http://clad.org/images/declaraciones/cartaiberoamericanadecalidad.pdf>

Fernandez Sanchez, C. & Piattini Velthuis, M. (2012). «Modelo para el gobierno de las TIC basado en las ISO». AENOR Ediciones.

Gadsen, Carlos (2014). «Gobiernos claros, honestos y de calidad». ISOfocus, mayo/junio 2014.

Marcos, Tania (2019). «Las normas, un aliado estratégico para lograr los ODS». Informaria digital. <https://www.informaria.com/tania-marcos-une-agenda-empresa-anuario-2019-ods-16-normasaliado-estrategico-lograr-ods/2019>

Orbea Celaya, Tomás (2017). «Ciudad, Gobierno Local y Gobernanza Democrática para el Desarrollo Sostenible». Capítulo 4.4. Libro EIAPP. Escuela Iberoamericana de Administraciones Públi-



cas. <https://www.clad.org/images/pdf/Escuela/Publicaciones/Experiencias/ExperienciasEIAPP-CiudadGobiernoLocal.pdf>

Sánchez de Madariaga, I.; García López, J. y Sisto, R. (2018). «Mirando hacia el futuro: ciudades sostenibles. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 100 ciudades españolas». Informe urbano Superintendencia de Notariado y Registro - Norma Técnica de la Calidad NTCGP 1000 que aplica a los procesos de la SNR. <https://youtu.be/FJxXheVsj8s>

CAPÍTULO 2

Enfoque y sistemas inteligentes para las ciudades de América Latina y el Caribe /por *Alejandro Liberman*

Bilinkis, Santiago (2019). «Las herramientas que usamos nos transforman». Revista La Nación. Sección La Época.

Bryson, Bill (2015). «En casa». RBA Libros. Barcelona.

Burdett, Ricky (2008). «The Endless City». Phaidon. London.

Clark, Andy (1998). «The Extended Mind. Source: Analysis». Volumen 58, No. 1 (enero). Oxford University Press on behalf of The Analysis. <http://www.jstor.org/stable/3328150>

CEPAL (2012). «Territorio, población y desarrollo sostenible». https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/22425/1/S2012034_es.pdf

CGLU. «Ciudades intermedias. Nexo vital entre lo local y global». <https://www.uclg.org/es/agenda/ciudades-intermedias>

Clos, Joan (2017). «Nueva Agenda Urbana». Naciones Unidas. <https://www.agenda2030.gob.es/sites/default/files/recursos/HABITAT.pdf>



Cugurullo, Federico (2018). «The origin of the Smart City imaginary: from the dawn of modernity to the eclipse of reason». En Lindner C. and Meissner M. (eds.) «The Routledge Companion to Urban Imaginaries». London. <https://www.researchgate.net/publication/325474312>

Etcherbarne, Agustín (2019). «La clave es la libertad. El camino de la pobreza a la abundancia». Grupo Unión Editorial. Buenos Aires. El autor cita el proyecto «The Madison Project». <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>

Glaeser, Edward (2012). «Triumph of the city». Penguin Books, Estados Unidos de Norte América.

Hollmann, María (2017). «Construcción histórica del actual concepto de desarrollo sostenible. Antecedentes de problemáticas socioeconómicas y ambientales». Ciencias Administrativas. Año 5. N° 10 (julio – diciembre). <http://revistas.unlp.edu.ar/CADM>

IESE Business School (2019). «Cities in Motion Ranking». Texto en línea: https://media.iese.edu/research/pdfs/ST-0509.pdf?_ga=2.25930621.1307801256.1565560780-562994535.1565560780

Johnson, Steven (2019). «La conquista de la actualidad». Ediciones Granica S.A., Buenos Aires.

Joshi, Sujata (2016). «Developing Smart Cities: An Integrated Framework». Procedia Computer Science (diciembre). No. 93, pp. 902-909. https://www.researchgate.net/publication/306067950_Developing_Smart_Cities_An_Integrated_Framework

Lerch, Matthias (2017). «International migration and city growth». Population Division Technical Paper 2017/10. New York: United Nations.



Millan, Laura (2019). «Top 10 smart cities in the world». Magazine Gigabit. <https://www.gigabitmagazine.com/big-data/top-10-smart-cities-world>

Naciones Unidas (2018). «Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo». <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>

_____ (2012). «Estado de las ciudades de América y el Caribe 2012. Rumbo a una transición urbana». Pp. 1-196.

_____ (2015). «Documentation: Development. Key events, documents and resolutions, 2000-2015». <https://research.un.org/en/docs/dev/2000-2015>. Key events, documents and resolutions, 2016-2030. <https://research.un.org/en/docs/dev/2016-2030>

_____ (2016). «Nueva Agenda Urbana». Hábitat III. A/RES/71/256. <https://www.agenda2030.gob.es/sites/default/files/recursos/HÁBITAT.pdf>

_____ (2019). «World Urbanization Prospects 2018». Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York: United Nations. <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf>

Norberg, Johan (2016). «Why can't we see that we're living in a golden age? If you look at all the data, it's clear there's never been a better time to be alive». The Spectator. <https://www.spectator.co.uk/2016/08/why-cant-we-see-that-were-living-in-a-golden-age/>

Popper, Karl R. (1992). «La sociedad abierta y sus enemigos». Editorial Planeta-Agostini. Tomo I. Barcelona.



Rifkin, Jeremy (2011). «La Tercera Revolución Industrial». Editorial Paidós, Madrid.

Rodriguez C., Eva M. (2009). «La revolución industrial inglesa». Contribuciones a la Economía (octubre). <http://www.eumed.net/ce/2009b/>

Romero, José Luis (1978). «Campo y ciudad: las tensiones entre dos ideologías». Culturas, Vol. 3, Nº 5. París. <https://www.jlromero.com.ar/publicaciones/campo-y-ciudad-las-tensiones-entre-dos-ideologias-1978>

Rubio, Citlali (2014). «¿Por qué los países fríos son más ricos que los países cálidos?». Revista Forbes (25 de octubre). <https://forbes.es/business/5469/por-que-los-paises-frios-son-mas-ricos-que-los-paises-calidos/>

Schwab, Klaus (2016). «La cuarta revolución industrial». Editorial Debate, Barcelona.

Seto, Karen (2014). «Human settlements, infrastructure and spatial planning». In Climate Change 2014: «Mitigation of Climate Change, Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, Geneva)», Edenhofer O, et al. (Eds.) Cambridge University Press, Cambridge UK/New York: pp. 923–1000.

Soares, Jair Jr. (2008). «Development: An Analysis of Concepts, Measurement and Indicators». BAR (abril-junio), Curitiba. Vol. 5, No. 2, art. 2, pp. 104-124. <http://www.scielo.br/pdf/bar/v5n2/v5n2a03.pdf>

Terraza, Horacio (2017). «Las ciudades del futuro en América Latina: menos autos, menos jóvenes, pero más ‘inteligentes’». Entrevista. Banco Mundial (5 de octubre). <https://www.banco->



mundial.org/es/news/feature/2017/10/05/ciudades-del-futuro-en-america-latina

The Legatum Prosperity Index (2018). <https://www.prosperity.com/rankings?pinned=&filter=arg,blz,bol,bra,can,chl,col,-cri,dom,ecu,slv,gtm,guy,hnd,jam,mex,nic,pan,pry,per,sur,tto,usa,ury,ven>

United Nations Habitat (2013). «State of the World's Cities 2012/2013. Prosperity of cities». Earth Scan: Routledge. Nueva York.

Velasco, Andrés E. Miguel (2011). «Fundamentos de la planificación urbano-regional». Edición electrónica gratuita. <http://www.eumed.net/libros-gratis/2011b/943/index.htm>

Weber, Max (1987). «La ciudad». Ediciones La Piqueta. Madrid, España.

CAPÍTULO 3

Gestión pública y democracia participativa en los gobiernos locales: posibilidades, límites y desafíos /por Eduardo José Grin

Abers, Rebecca (1998). «From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organization in Porto Alegre, Brazil». *Politics & Society*, Vol. 26, No. 4, December, pp. 511–537.

Abers, Rebecca e Keck, Margareth (2008). «Representando a diversidade: Estado, sociedade e relações fecundas nos conselhos gestores». *Caderno CRH*, Vol. 21, No. 52, Abril, pp. 99–112.

Abramovay, Ricardo (2001). «Conselhos sem limites». *Estudos avançados*, Vol. 15, No. 43, Setembro/Dezembro, pp. 121–140.

Acharya, Arnab; Lavalle, Adrian G.; Houtzager, Peter P. (2004). «Civil society representation in participatory budget and



deliberative council of São Paulo, Brazil. New democratic spaces?». IDS Bulletin, Vol. 35, No. 2, pp. 40-48. <http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/123456789/8555>, 25-10- 2018

Aguillar, Luís F. (2007). «El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza». Revista del Clad Reforma y Democracia, No. 39, Octubre, pp. 5-32.

Allebrandt, Sérgio Luís (2003). «Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa». Documento presentado en el XXVII Encontro Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração. Atibaia, Brasil, 21 al 24 de setembro.

Alves dos Santos Júnior, Orlando (2001), «Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil». Revan, FASE, Rio de Janeiro.

Arretche, Marta y Da Silva, Tereza (1996). «Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?». Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol.11, No. 31, Junho, pp. 44-66.

Avritzer, Leonardo (2002). «Democracy and the Public Space in Latin America». Princeton, Princeton University Press.

_____ (2007). «Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação». Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 50, n. 3, p. 443 a 464.

Baiocchi, Gianpaolo (2017). «A Century of Councils: Participatory Budgeting and the Long History of Participation in Brazil». En: Sonia E. Alvarez, Jeffrey W. Rubin, Millie Thayer, Gianpaolo Baiocchi, Agustín Laó-Montes (eds.). «Beyond Civil



Society: Activism, Participation, and Protest in Latin America». Duke University Press.

Baiocchi, Gianpaolo e Ganuza, Ernesto (2014). «Participatory budgeting as if emancipation mattered». *Politics & Society*, Vol. 42, No. 1, pp. 29–50.

Behn, Robert (1998). «O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática». *Revista do Serviço Público*, Ano 49, No. 4, outubro-dezembro, pp. 5–45.

Boschi, Renato R. (1999). «Governança, participação e eficiência das políticas públicas: exames de experiências municipais no Brasil». Marcus André Melo (ed.). «Reforma do estado e mudança institucional no Brasil». Recife, Fundação Joaquim Nabuco.

Cambraia N. Vaz, Alexander (2011). «Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil». En Roberto Rocha Pires (ed.), «Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação». Brasília, IPEA.

Campbell, Tim E. J. (2003). «The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities». Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Carneiro, Ricardo e Duque Brasil, Flávia de Paula (2007). «Descentralização e Desenvolvimento Institucional dos Municípios Mineiros: avaliação da concepção e da implementação da estratégia do Programa Somma». Texto para discussão No 33, Belo Horizonte, Escola de Governo da João Pinheiro.

Castells, Manuel (1983). «A Questão Urbana». Rio de Janeiro, Paz e Terra.



_____ (1989). «Cidade, democracia e socialismo». Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

Castells, Manuel e Borja, Jordi (1996). «As cidades como atores políticos». *Novos Estudos*, n. 45, julho, pp. 152-166.

Castoriadis, Cornelius (1986). «A polis grega e a criação da democracia». *Revista Filosofia Política*, No. 3, pp. 51-88.

Coelho, Vera Schattan P.; Favareto, Arilson (2007). «Dilemas da participação e desenvolvimento territorial». Em Evelina Dagnino e Luciana Tatagiba (eds.). «Democracia, sociedade civil e participação». Chapecó, Argos.

Cooper, Terry L.; Bryer, Thomas A.; Meek, Jack W (2006). «Citizen-centered collaborative public management». *Public Administration Review*, Hoboken, Vol, 66, November, pp. 76-88.

Cornwall, Andrea (2004). «New democratic spaces? The politics and dynamics of institutionalized participation». *IDS Bulletin*, Vol. 35, No 2, pp. 1-10.

Dahl, Robert A. (2005). «Poliarquia». EDUSP, São Paulo.

De Souza Santos, Boaventura e Avritzer, Leonardo (2002). «Para ampliar o cânone democrático». En Boaventura de Souza Santos (ed.), *Democratizar a democracia*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Del Campo, Esther (2006). «Gobernabilidad y descentralización político-administrativa en los países andinos. El caso de Bolivia, Ecuador y Perú en los años noventa». Barcelona, Documentos CIDOB.

Fedozzi, Luciano (2000). «Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo». En Nilton Bueno Fischer



e Jaqueline Moll (ed.). «Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo». Petrópolis, RJ, Editora Vozes.

Feres Faria, Cláudia (2006). «Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002)». *Opinião Pública*, v. 12, p. 378-406.

Fung, Archon and Wright, Erik Olin (2001). «Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance». *Politics and Society*, Vol. 29, No. 1, pp. 5-42.

Genro, Tarso (2000). «Co-gestão: reforma democrática do Estado». En Nilton Bueno Fischer e Jaqueline Moll (eds.). «Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo». Petrópolis, RJ, Editora Vozes.

Gohn, Maria da Glória (2006). «Conselhos gestores e gestão pública». En *Ciências Sociais Unisinos*, Vol. 42, No. 1, jan. abr., pp. 5-11.

_____ (2001). «Conselhos gestores e participação política». São Paulo, Cortez.

Gomà, Ricardo y Blanco, Ismael (2002). «Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones». Documento presentado VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

Goodin, Robert E. (2008). «Innovating Democracy. Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn». Oxford, New York, Oxford University Press.

Grin, Eduardo José; Bonivento, José Hernández e Abrucio, Fernando Luiz (2017). «El gobierno de las grandes ciudades: gover-



nanza y descentralización en las metrópolis de América Latina». Santiago de Chile, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: Instituto Chileno de Estudios Municipales.

Guimaraes Neto, Leonardo e Bacelar Araújo, Tânia (2002). «Poder local, governos municipais e políticas de indução de desenvolvimento econômico no Brasil». José Arlindo Soares e Sílvia Caccia-Brava (eds.). «Os desafios da gestão municipal democrática». Cortez, São Paulo.

Gurza Lavalle, Adrian (2011). «Após a participação». Lua Nova: Revista de Cultura e Política, No. 84, pp. 13-23.

Gurza Lavalle, Adrian e Isunza Vera, Ernesto (2011). «A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability». Lua Nova: Revista de Cultura e Política, No. 84, pp. 95-139.

Habermas, Jürgen (1986). «La reconstrucción del materialismo histórico». Taurus, Madrid.

_____ (1984). «Mudança estrutural da esfera pública». Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

_____ (1980). «Crise de Legitimação do Capitalismo Tardio». Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro.

Hahn Luchmann, Lígia Helena (2007). «A representação no interior das experiências de participação». Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 70, p. 139-170.

_____ (2008). «Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo», Cadernos CRH, Vol. 21, No. 52, jan/abr, pp. 87-97.



Harvey, David (1996). «Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio». *Espaço & Debates*, N. 39, p. 3-17.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018). «Perfil dos municípios brasileiros: 2017». Rio de Janeiro, IBGE.

_____ (2015). «Perfil dos municípios brasileiros: 2014». Rio de Janeiro, IBGE.

_____ (2014). «Perfil dos municípios brasileiros: 2013». Rio de Janeiro, IBGE.

_____ (2010). «Perfil dos municípios brasileiros: 2009». Rio de Janeiro, IBGE.

_____ (2003). «Pesquisa de informações básicas municipais – Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001». Rio de Janeiro, IBGE.

Junge, Benjamim (2017). «Uncivil Subjects, Uncivil Women: Civic Participation, Ambivalence and Political Subjectivity among Community Leaders in Porto Alegre, Brazil». En: Sonia E. Alvarez, Jeffrey W. Rubin, Millie Thayer, Gianpaolo Baiocchi, Agustín Laó-Montes (eds.), *Beyond Civil Society: Activism, Participation, and Protest in Latin America*. Duke University Press.

Kerbaux, Maria T. M. (2001). «Federalismo, descentralização e democracia». *Estudos de Sociologia*, Vol. 6, No. 10, jan/jun., pp. 51-61.

Leal Ivo, Anete Brito (2002). «Governabilidade e governança na América Latina: teses e paradoxos». Documento apresentado em el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.



Leal, Suely (2003). «Fetichismo da Participação Popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife». Editoria do Autor, Recife.

Le Galès, Patrick (2010). «Urban governance in Europe: what is governed?» Paris: Centre d'études européennes.

Leite Souza, Clóvis Henrique; Pompeu Fiuza Lima, Paula e Chaves Teixeira, Ana Claudia (2012). «Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação». *Argumentum*, Vol. 4, No 1, pp.152-172.

Longo, Francisco (2005). «La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos» en Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Responsabilización y evaluación de la gestión pública, CLAD, AECI, MAP, FIIAPP, Caracas.

Manin, Bernardo (1995). «As metamorfoses do governo representativo». *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol 10, Nº 29, 10, pp. 5-34.

Martins Cunha, Eleonora Schettini (2007). «A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste». Em Leonadro Avritzer (ed.), *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte, Editora UFMG.

Meneguzzo, Marco (1998). «Repensar la modernización y el New Public Management. La experiencia italiana: innovación desde la base y desarrollo de la capacidad del gobierno local». *Revista del Clad Reforma y Democracia*, No. 11, Junio, pp. 1-15.

Miguel, Luís Felipe (2011). «Representação democrática: autonomia, interesse ou identidade e advocacy». En *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, No. 84, setembro, pp. 25-43.



Montecinos, Egon (2012). «Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 53, junio, pp. 61-96.

_____ (2014). «Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay». *Política y Gobierno*, Vol. XXI, No. 2 · II semestre. pp. 349-376.

Osborne, David e Gaebler, Ted (1998). «Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público». Brasília, MH Comunicação.

Pereira, José M. (2002). «Reforma do Estado e Transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil». Documento apresentado em el VII Congresso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa.

Pineda Nebot, Carmen (2002). «Mejora de la gobernabilidad em el nivel de gobierno local: participación de más actores em el proceso presupuestario». Documento presentado em el VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.

Pinzani, Alessandro (2013). «Democracia versus tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas». *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, No. 89, pp. 135-168.

Pradeep Chandra, Kathi and Cooper, Terry L. (2005). «Democratizing the administrative State: connecting neighborhood councils and city agencies». *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 5, pp. 559-567.



Pratchett, Lawrence (2004). «Local autonomy, local democracy and the 'New Localism'». *Political Studies*, n. 52, February, pp. 358-375.

Putnam, Robert D. (2006). «Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna». Rio de Janeiro, Editora FGV.

Sánchez Albavera, Fernando (2003). «Planificación estratégica y gestión pública por objetivos». *Série Gestión Pública* No. 32. Santiago, Chile. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

Tatagiba, Luciana (2005). «Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate». En *Revista Sociologia e Política*, No. 25, novembro, pp. 209-213.

_____ (2002). «Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil». Em Evelina Dagnino (ed.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.

Urbinatti, Nádia (2006). «O que torna a representação democrática». *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, No. 67, pp. 191-228.

Vargas Cortes, Soraya (2011). «Diferentes instituições participativas existentes nos diferentes municípios». Em Roberto Rocha Pires (ed.), «Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação». Brasília, IPEA.

Wampler, Brian (2010). «Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades – política, associativa e de políticas públicas». En Leonardo Avritzer, (ed.). «A dinâmica da participação local no Brasil». São Paulo, Cortez.



CAPÍTULO 4

Los mejores casos prácticos presentados

4.1 Convivencia urbana sostenible entre vehículos menores (mototaxis) y población vulnerable en el Distrito de Independencia, Lima / por *Alfonso Julián Gutiérrez Aguado (Perú)*

CLAD (2017). «Ciudad, gobierno local y gobernanza para el desarrollo sostenible». En Colección Experiencias EIAPP, Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas. https://issuu.com/clad_org/docs/experienciaseiapp-ciudadgobiernoloc

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017). «Provincia de Lima. Compendio Estadístico 2017». https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1477/libro.pdf

_____ (2015). «Mapa de pobreza provincial y distrital 2013». https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1261/Libro.pdf

Municipalidad Distrital de Independencia (2017). «Plan de Desarrollo Concertado 2017-2021 del distrito de Independencia». http://www.muniindependencia.gob.pe/data_files/Plan_Desarrollo_2017-2021.pdf

_____ (2016). «Plan de Plan de prevención y reducción del riesgo de desastres 2018-2021. Distrito de Independencia». <http://www.muniindependencia.gob.pe/dcivil/pdf/2-PPRRD-Independencia-18may2018.pdf>

_____ (2011). «Plan de Desarrollo Concertado al 2021 del distrito de Independencia». http://www.muniindependencia.gob.pe/data_files/pdlc_2011-2021.pdf



Ministerio de Economía y Finanzas (2019). «Consulta amigable, ejecución del presupuesto 2018». <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2018&ap=ActProy>

PNUD (2016). Objetivos del Desarrollo Sostenible: Objetivo 11 «Ciudades y comunidades sostenibles». <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html>

4.2 Elaboración del Plan de seguridad y convivencia ciudadana del cantón Cuenca, 2019-2023

/ por David Molina Romo (Ecuador)

Arenilla Sáez, Manuel. «Avances y propuestas sobre la Agenda 2030 y los ODS en Iberoamérica». Presentado en el Simposio Iberoamericano sobre Modelo de Gestión Pública con miras a los ODS y la Agenda 2030, organizado por CLAD, en Lima, 7 y 8 junio de 2018. (http://clad.org/images/declaraciones/Libro_Digital_ManuelArenilla_2018.pdf).

Banco Interamericano de Desarrollo –BID– (2017). «De ciudades emergentes a ciudades sostenibles: la oportunidad de las ciudades latinoamericanas». <https://youtu.be/6Ktnv0N15Kg>

Consejo de seguridad Ciudadana del cantón Cuenca (2018). «Boletín Cuenca en Cifras, 2018». Cuenca, Ecuador.

Ilustre Municipio de Cuenca (2015). «Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PDOT». Cuenca, Ecuador.

Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador, INEC (2019). «Conozcamos Cuenca a través de sus cifras». <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/conozcamos-cuenca-a-traves-de-sus-cifras/>



Liberman, Alejandro (2018). «Gestión local en América Latina y el Caribe: consensos supranacionales para un nuevo paradigma urbano y humano». *Reforma Municipal en la República Dominicana Revista Administración Pública Año I*, 2018. Enero-Diciembre. No. 1, Vol. 1. pp. 55-88, https://www.academia.edu/37550313/gestión_local_en_américa_latina_y_el_caribe_consenso_supranacionales_para_un_nuevo_paradigma_urbano_y_humano

Objetivos de Desarrollo Sostenible. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Observatorio de Seguridad Ciudadana de Cuenca (2016). «II Encuesta de Victimización y Percepción de Seguridad de Cuenca». Consejo de Seguridad ciudadana de Cuenca, Ecuador.

Putnam, R. D., Leonardi R. & Nanetti, R. (1993). «Making democracy work: Civic traditions in modern Italy». Princeton, N.J: Princeton University Press.

4.3 Elaboración e Implantación de una Agenda Social y Ambiental en el Ayuntamiento Municipal de Taquari, Río Grande del Sur / por Elenis Maria Bazácas Corrêa (Brasil)

Brasil (1988). «Constituição Federal do Brasil». http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Controladoria-Geral da União (2019). «Recursos do governo federal aplicados na localidade». Brasil. Portal da Transparência. <http://transparencia.gov.br/localidades/4321303-taquari>

IBGE (2018). «Cidades e Estados». Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/Cidades. <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/taquari.html>



SNIS (2017). «SNIS -Série Histórica». Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. <http://app4.cidades.gov.br/serieHistorica/#>

4.4 «Soy Chía... Un Municipio sustentable» / por Juan Rodríguez Hoyos (Colombia)

Alcaldía Municipal de Chía (2016). «Municipio de Chía, Cundinamarca Si... Marcamos la Diferencia». En «Plan de Desarrollo 2016 – 2019». Adoptado posteriormente mediante acuerdo Municipal No 97.

BID (2013). «Indicadores y Rangos de Comparación, de las Ciudades Emergentes y Sostenible Incluidas en la Iniciativa ICES del BID». https://issuu.com/ciudadesemergentesysostenibles/docs/anexo_2_-_indicadores_ices

CLAD (2017). «Ciudad, Gobierno Local y Gobernanza Democrática para el Desarrollo Sostenible». Escuela Iberoamericana de Administraciones Públicas. <https://www.clad.org/images/pdf/Escuela/Publicaciones/Experiencias/ExperienciasEIAPP-CiudadGobiernoLocal.Pdf>

_____ (2018). «Avances y Propuestas sobre la Agenda 2030 y los ODS en Iberoamérica». Simposio Iberoamericano sobre modelo de gestión pública con miras a los ODS y la agenda 2030. Lima, 7 y 8 de junio de 2018, https://www.clad.org/images/declaraciones/Libro_Digital_ManuelArenilla_2018.pdf

Orbea, Tomas (2014). «Crecimiento Sostenible de las ciudades». XVI Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado». México DF, 03 y 04 de julio.



4.5 Resiliencia de la ciudad de Santiago de Cali frente al riesgo de inundaciones /

por Laura Andrea Valderrama Gómez (Colombia)

Alcaldía de Santiago de Cali (2014). «Acuerdo N° 0373 de 2014 por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali». <http://web1.cali.gov.co/descargar.php?idFile=81558&plantilla=admin>

_____ (2016). «Cali en Cifras 2016». <http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/138164/cali-en-cifras/>

_____ (2016). «Cali Progresa Contigo» en «Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019». <http://www.cali.gov.co/documentos/1545/plan-de-desarrollo-municipal-2016-2019/>

_____ (2017). «Sistema de indicadores Sociales». <http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/133270/sistema-indicadores-sociales/>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2016). «Indicadores Económicos». <https://www.dane.gov.co/>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2018). «Lineamientos para lograr un crecimiento equilibrado pensando en el beneficio de los vecinos». <https://www.buenosaires.gob.ar/planeamiento/visionciudad>

«Informe Anual 2018 del Programa Cali como Vamos» (2018). <https://www.calicomovamos.org.co/copia-de-2016-icv>

Naciones Unidas (2015). «Los Objetivos de Desarrollo Sostenible». <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>



_____ (2017). «Habitat III: Nueva Agenda Urbana». <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres (2018). «Plan de Gestión del Riesgo de Desastres». <http://www.cali.gov.co/gestiondelriesgo/>

Secretaría de Vivienda Social (2007). «Estudio de deficit habitacional». <http://www.cali.gov.co/vivienda/>

Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres, (2018). «Plan de Gestión del Riesgo de Desastres». <http://www.cali.gov.co/gestiondelriesgo/>

4.6 Desarrollo de la educación financiera en la colonia San Pedro de los Pinos para la inclusión financiera de las personas con escasos recursos / por Magaly Nájera López (México)

Banco Mundial (2014). «Tasa de incidencia de la Pobreza, sobre la base de la línea de pobreza nacional (% de la población) y Emisiones de CO2 casos Brasil Argentina y México». México. <https://data.worldbank.org/country/mexico>.

BID (2018). «Ciudades emergentes sostenibles». http://issuu.com/ciudadesemergentesysostenibles/docs/anexo_2_-_indicadores_ices , pp. 101-102.

Coneval (2015). «Monitoreo de Pobreza Ciudad de México». <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Distribto-Federal/Paginas/principal.aspx>

De la Madrid, Ricardo Raphael (2012). «Reporte sobre la discriminación en México». CIDE, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, pp. 57-61.



O'keefe, Geraldine (2015). «Manual Canales de Distribución Alternativos y Tecnología». Banco Mundial.

Rodríguez Macià, Manuel (2009). «Guía para la conducción de procesos de ordenamiento territorial municipal». Fundación DEMUCA, Guatemala.

Saldisuri, Silvana (2019). «Argentina avanza en materia de educación financiera, con la mirada puesta en Brasil». El Cronista, Argentina.

Sánchez Jiménez, Arturo (2019). «Para Ciencia y Tecnología se requiere 1 % del PIB: FCCyT». La Jornada, México.

4.7 Accesibilidad universal para crear ciudades equitativas en el marco de la Agenda Urbana Nacional de Ecuador / por Max Andrade Moncayo (Ecuador)

Naciones Unidas, (2015). «Acuerdo de París» de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático COP21. <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109s.pdf>

_____ (2015). «Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles ODS». <https://www.un.org/sustainable-development/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

_____ (2015). «Informe Nacional del Ecuador». Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos. Quito, Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III. https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2017/05/Informe-Pais-Ecuador-Enero-2016_vf.pdf



_____ (2015). «Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres». https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

Ecuador, (2008). «Constitución Política de Ecuador». Publicada en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2019). «Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu), marzo 2019». https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webिनec/EMPLEO/2019/Marzo/Boletin_mar2019.pdf

Minuvi (2019). «Norma Ecuatoriana de la Construcción». <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/05/NEC-HS-AU-Accesibilidad-Universal.pdf>

_____ (2016). «Plan de Acción Regional desarrollado». <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42144-plan-accion-regional-la-implementacion-la-nueva-agenda-urbana-america-latina>

Minuvi y otros (2016). «Posición Nacional Ecuador para Hábitat III». <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Posicio%CC%81n-Nacional-HA-BITAT-III-Oct-2016-FN.pdf>

Sistema Nacional de Información. «Proyecciones y Estudios Demográficos». <http://sni.gob.ec/proyecciones-y-estudios-demograficos>

4.8 Movilidad urbana e incorporación de suelo: Construcción del Periférico Poniente en Tecámac / por Rolando Velázquez Badillo (México)

Hoyos, Carlos y Pinilla, Juan Felipe (2015). «Reajuste de Terrenos: Una Alternativa más equitativa e incluyente para la



gestión del suelo en procesos de Renovación Urbana». En *De la Renovación a la Revitalización. Desafíos para Bogotá*, Secretaría Distrital de Planeación 2015. <http://www.sdp.gob.co/node/6195>

Liberman, Alejandro; Grin, Eduardo y Orbea, Tomás (2017). «Gobierno Moderno y de Calidad para aumentar la eficacia de los recursos públicos». En «Ciudad, Gobierno Local y Gobernanza Democrática para el desarrollo sostenible». Colección Experiencias EIAPP, CLAD.

Neirotti, Nerio (2016). «Políticas sociales: Múltiples actores, múltiples manos». En *Revista Estado y Políticas Públicas*, No 6. http://flacso.org.ar/wpcontent/uploads/2016/06/1464676554_39-58.pdf

PNUD (2016). «Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles». En «Objetivos del Desarrollo Sostenible». <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal11-sustainable-cities-and-communities.htm>

4.9 Fortalecimiento de la gestión pública municipal. Aportes para la sostenibilidad territorial de Paraná / por Virginia E. D'Angelo Gallino (Argentina)

BID (2017). «De ciudades emergentes a ciudades sostenibles: la oportunidad de las ciudades latinoamericanas». En <https://youtu.be/6Ktnv0N15Kg>

BID – Gobierno Municipal de la ciudad de Paraná (2015). «Paraná Emergente y Sostenible. Equilibrio territorial para la equidad social, ambiental y productiva».

Caja de Herramientas Comunitarias (2019). «Análisis FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas». <https://ctb.ku.edu/es/tabla-de-contenidos/valoracion/valorar-las-necesidades-y-recursos-comunitarios/FODA-analisis/principal>.



CLAD (2017). «Ciudad, Gobierno Local y Gobernanza Democrática para el Desarrollo Sostenible». Colección Experiencias EIAPP, N 01, <https://www.clad.org/images/pdf/Escuela/Publicaciones/Experiencias/ExperienciasEIAPP-CiudadGobierno-Local.pdf>

_____ (2010). «Gestión Pública Iberoamericana para el SXXI». <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/gestionpublica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/view>.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2010). «Guía para la Adaptación de los ODS». Argentina. http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/provmuni/gu%C3%ADa_de_adaptaci%C3%B3n_provincial_final_oct2017.pdf

Gomà, Ricard y Blanco, Ismael (2002). «Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones». Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8 a 11 de octubre, <http://siare.clad.org/revistas/0043507.pdf>

Hevia de la Jara, Felipe (2009). «Relaciones sociedad-Estado. Análisis interactivo para una antropología del Estado». En *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. XV, No. 45 Mayo / Agosto de 2009, pp. 43-70.

ICES-BID (2013). «Indicadores de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles». <http://www.igc.org.ar/metropolitanolorma/Docs/1.Info-Referencia/ICES-BID/ICES-Anexo2Indicadores.pdf>

Municipio de Paraná – CAF (2017). «Plan Estratégico de Paraná». <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/enterrios/plan-estrategico-parana.pdf>



Naciones Unidas (2015). «Los Objetivos de Desarrollo Sostenible». <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

CAPÍTULO 5

Otras contribuciones

Medición de la autonomía municipal en las provincias argentinas / por *Daniel Cravacuore (Argentina)*

Ábalos, María Gabriela (2003). «El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994». En *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* N° 8, pp. 3-45.

Argentina (1853). «Constitución Nacional de la Nación Argentina». Consejo de Europa (1985). «Carta Europea de la Autonomía Local». <https://www.boe.es/buscar/pdf/1989/BOE-A-1989-4370-consolidado.pdf>

Argentina (1994). «Constitución Nacional de la Nación Argentina».

Consejo de Europa (1985). «Carta Europea de la Autonomía Local». <https://www.boe.es/buscar/pdf/1989/BOE-A-1989-4370-consolidado.pdf>

Cravacuore, Daniel (2007). «Los municipios argentinos (1990-2005)». En Daniel Cravacuore & Ricardo Israel (comps.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile, pp. 15-40.

_____ (2016). «El sistema municipal argentino». En Camilo Vial Cossani y José Manuel Ruano De La Fuente (comps.) *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica*. Santiago, Universidad Autónoma de Chile - CLAD.



_____ (2017). «La recentralización municipal en Argentina: apuntes para su análisis». En *Estado Abierto*. Vol. 2, Nº 1, pp. 167 - 190.

_____ (2017a). «Aplicación del Local Autonomy Index (LAI) para el Estudio del Sistema Municipal Argentino». Ponencia presentada en el XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, 16 de noviembre de 2017.

_____ (2018). «Adaptación de los Indicadores de Autonomía Municipal al Caso Argentino». Ponencia presentada en el Seminario Internacional Autonomía local, servicios públicos y financiación: eficiencia, calidad y control, organizado por los proyectos. Las Entidades locales, sus relaciones y competencias. Realidad, efectos y consecuencias de la racionalización y sostenibilidad financiera en clave nacional y europea (DER2016-74843-C3-1-R), de la Universidad de Jaén y Servicios públicos y entidades públicas: eficiencia, financiación y control (DER2014-53975-P), de la Universidad de Granada, con el apoyo de la Red Iberoamericana de Universidades y Centros de Investigación (RED-UN). Jaén, 30 de enero de 2018.

_____ (2019). «El municipio argentino en el contexto iberoamericano actual». En: Lucas Delfino, *La Revolución de los Municipios*. Buenos Aires, Prometeo Libros.

Cravacuore, Daniel & Navarro Gómez, Carmen (2019). «Medición del grado de descentralización municipal en Iberoamérica a partir del Índice de Autonomía Local». Documento de Trabajo, Universidad Autónoma de Madrid.

Hooghe, Liesbet; Marks, Gary y Schakel, Arian (2010). «The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies (1950-2006)». Routledge.



Ladner, Andreas; Keuffer, Nicolas y Baldersheim, Harald (2016). «Self-Rule Index For Local Authorities». (Release 1.0) Final Report. Tender Nro. 2014CE16BAT031. Consejo de Europa.

_____ (2016). «Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014) ». En *Regional & Federal Studies*, Vol. 26 N° 3, pp. 321–357.

Ladner, Andreas; Keuffer, Nicolas; Baldersheim, Harald; Hlepas, Nikolaps; Swianiewicz, Pavel; Steyvers, Kristoff; Navarro, Carmen (2018). «Patterns of Local Autonomy in Europe». Springer.

López Accotto, Alejandro (2015). «La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos». Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Traina, Ángeles (2018). «Medición de la autonomía municipal en las provincias argentinas utilizando el Local Autonomy Index (LAI)», XIII Congreso Chileno de Ciencia Política, organizado por la Asociación Chilena de Ciencia Política y la Universidad del Desarrollo. Santiago de Chile.



año 2019



ESCUELA
CLAD

COLECCIÓN
EXPERIENCIAS

04

Gobernanza de las ciudades: los ODS como guía para la acción

Este texto es producto de un curso que pivota en torno a uno de los temas más importantes de nuestro presente y futuro en Iberoamérica. Si bien, fue iniciado en forma piloto -en su primera edición, en el año 2017- se inauguró así un conjunto de cursos propios del CLAD con una metodología basada en el aprendizaje por proyectos, donde los mismos servidores participantes se convierten en autores a través de la publicación de los mejores trabajos.

Los autores principales de este libro: Alejandro Liberman (Argentina), Eduardo Grin (Brasil) y Tomás Orbea (España), aportan artículos inéditos sobre los temas de su especialidad, convirtiéndose en el insumo fundamental para los debates y las reflexiones sobre el papel de las ciudades y su gestión para el logro práctico del Desarrollo Sostenible.



ISBN: 978-980-6125-99-5

9 117898061125995



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO