año 2017

CLAD

Ciudad, Gobierno Local y Gobernanza Democrática para el Desarrollo Sostenible

01

COLECCIÓN EXPERIENCIAS

EIAPP

año 2017

CLAD

Ciudad, Gobierno Local y Gobernanza Democrática para el Desarrollo Sostenible

COLECCIÓN
EXPERIENCIAS

IAPP

CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO

Colección Experiencias EIAPP

Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP)
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: Gregorio Montero
Coordinación editorial: Nelson De Freitas
Corrección de estilo: Alfa Digital
Corrección ortotipográfica: María Ron
Diagramación y diseño de colección: Aarón Lares
Ilustración de portada: Tamara Hadeed

ISBN: **978-980-6125-86-5**
Depósito legal: **DC2017002304**

Impreso en Barcelona, España. 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), 2017

ÍNDICE

PRÓLOGO 9
/ por *Gregorio Montero*

NOTA INTRODUCTORIA 15
/ por *Alejandro Liberman, Eduardo Grin y Tomás Orbea*

CAPÍTULO 1 23
Panorama del desafío y diagnóstico para la acción (¿qué hay que mejorar?)
/ por *Alejandro Liberman, Eduardo Grin y Tomás Orbea*

1.1 Panorama general 25
1.2 Diagnóstico 36
1.3 Desarrollo de una visión de ciudad 41

CAPÍTULO 2 43
Planificación urbana para el desarrollo sostenible (¿cómo se mejora?)
/ por *Alejandro Liberman, Eduardo Grin y Tomás Orbea*

2.1 Plan estratégico 45
2.2 Plan de Ordenación Territorial (POT) 48
2.3 Gobernanza interinstitucional (transversalidad y multisectorialiad). Coordinación horizontal 54
2.4 Financiación, asociaciones público-privadas 62
2.5 Gestión pública y proyectos de largo plazo 66

CAPÍTULO 3 69
Gobierno abierto para una gestión inclusiva y robusta (transparente, participativo y colaborativo)
/ por *Alejandro Liberman, Eduardo Grin y Tomás Orbea*

3.1 El derecho a la ciudad 71
3.2 Transparencia en la gestión 76
3.3 Redes y participación de otros agentes económicos y sociales 80
3.4 Presupuestos participativos 87
3.5 Evaluación y gestión por resultados 93
3.6 Observatorios ciudadanos 102

CAPÍTULO 4 107
Gobierno moderno y de calidad para aumentar la eficacia y la eficiencia de los recursos públicos / por *Alejandro Liberman, Eduardo Grin y Tomás Orbea*

4.1 Profesionalización de la gestión pública 109
4.2 Gestión orientada al ciudadano. Calidad de la gestión 116
4.3 La Era Digital. Gobierno electrónico. Ciudades inteligentes 120
4.4 Estímulos para avanzar: del qué al cómo. Benchmarking municipal 133

CAPÍTULO 5 137
Los mejores casos prácticos presentados

5.1 Plan de Acción Año 2030. Gestión de los recursos hídricos en el Distrito Federal, Brasilia, Brasil / por *Isabela Sbampato Batista Reis de Paula* 139
5.2 Aportes para fortalecer el desarrollo urbano sostenible / por *Rafael Arguedas Segura* 157
5.3 Gobierno Electrónico para mejorar la calidad del aire en Toluca: Ecozona Toluca / por *Karina Ávila Islas* 177

5.4 Movilidad Urbana desde un enfoque de gobernanza en Tijuana, Baja California, México / por *Guillermo Rodríguez Pérez* 200

5.5 Municipio de San Pedro de Macorís, República Dominicana. Construyendo resiliencia y bienestar desde la planificación / por *Francisca Altagracia Tavárez Suárez* 217

5.6 Venezuela «Caracas ciudad de incertidumbre» / por *Mauricio Hernández Bermúdez* 239

CAPÍTULO 6 263
Menciones honoríficas

6.1 ¿Comodoro Rivadavia en Argentina puede tener un futuro sustentable? Propuestas y puntos de partida en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 / por *Héctor Gustavo Inchaurraga* 265

6.2 Capacitación de mujeres en Santiago de Chile para formar cooperativas de trabajo en tecnologías solares / por *Luz Macarena San Martín Vergara* 267

6.3 Sistema de transporte público eléctrico para la Gran Área Metropolitana de Costa Rica, basado en energías renovables / por *Mariana García Mora* 269

6.4 Intervención en la movilidad de Cuenca, Ecuador / por *Paola Andrea Ortiz Pulgarín* 271

6.5 Mejoramiento de la gobernanza
para el desarrollo sostenible de Arequipa, Perú
/ por *Cristhian Avila Sotomayor* 273

6.6 Plan Caracas Segura y Ciudadana
/ por *Daniela Pettinari* 275

BIBLIOGRAFÍA 277

PRÓLOGO

El compromiso con la construcción y la difusión del conocimiento en tiempos como los que hoy vivimos no se limita al diseño y desarrollo de un programa académico. Es preciso que los resultados del mismo se proyecten más allá, procurando incluso que se pueda evaluar el impacto del aprendizaje de los alumnos o participantes en su aplicación concreta a las realidades que se desean mejorar. También hay otras formas de proyectar los conocimientos construidos y compartidos durante el despliegue de los programas académicos y es exactamente lo que se pretende con la edición de esta obra **Ciudad, Gobierno Local y Gobernanza Democrática para el Desarrollo Sostenible**, la cual es el resultado del curso que, con el mismo nombre, se desarrolló en línea, en el periodo comprendido entre el 31 de julio y el 13 de septiembre de 2017, en el marco de la programación académica de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP) del CLAD. El mismo tuvo una carga académica de 42 horas y participaron 51 alumnos de 15 países miembros del organismo, representantes de la administración central, ámbito territorial y local, academia y organizaciones sociales.

Tanto el curso como la obra se desarrollaron bajo la coordinación de los inquietos investigadores y profesores **Alejandro Liberman,** de Argentina; **Eduardo Grin,** de Brasil; y **Tomás Orbea,** de España, colaboradores incondicionales del CLAD que tuvieron la iniciativa para la presente edición, como primer esfuerzo para armar la colección «Experiencias EIAPP», y que sin duda no solo será un apreciable material de apoyo para futuras ediciones del curso, sino además una referencia bibliográfica de consulta para todos los que hacen parte de los esfuerzos por el desarrollo local y la mejora de la gestión en nuestros países.

Para nuestro organismo, esta constituye una oportunidad de lujo, pues somos conscientes de la gran relevancia que en el cam-

po de la administración, la descentralización y el desarrollo local ha adquirido la temática de la gestión sostenible de ciudades, especialmente a partir del compromiso asumido en el marco de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las 169 Metas de la Agenda 2030 que pusiera en vigor la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 2015. Estamos persuadidos de que se va obteniendo cada vez más consciencia del rol que juegan las ciudades en el desarrollo humano integral en América Latina, toda vez que en las mismas vive aproximadamente 81 % de las personas, y se marca una tendencia a continuar creciendo de forma acelerada.

El presente texto, que se pone a disposición de los interesados en formato físico y digital, se estructura y desarrolla con base en un bloque temático que permite al lector dar seguimiento lógico y comprender de forma fácil su contenido, pues, siendo el resultado de un curso, está organizado y expuesto haciendo uso de una metodología y un lenguaje en esencia didácticos. Este contiene seis capítulos; cuatro de ellos tienen como autores a los propios profesores-coordinadores, dos contienen los trabajos mejor calificados presentados por participantes del curso y también se hallan aquí las sinopsis de los que obtuvieron menciones especiales. Como puede verse, se trata de una construcción colegiada, en la que los alumnos se convierten en autores.

En el primer capítulo los autores exponen, con perspectiva de diagnosis, una panorámica de la situación global del problema, reconociendo su dimensión universal, identificada por el crecimiento raudo de las ciudades, que se ve motivado principalmente por el aumento de la población mundial y el cambio climático; esto impone serios desafíos al desarrollo sostenible, especialmente en nuestra región, el cual debe ser asumido a la vez como, probablemente, una de las últimas oportunidades que tienen los gobernantes del siglo XXI para devolver la confianza a la ciudadanía, tomando en cuenta los principios y las estrategias de la gobernabilidad democrática. En este orden, se proponen acciones que apuntalan una visión de ciudad y un modelo de gestión que le

acompañe, fundado en las herramientas modernas que aporta la ciencia de la administración y en un espíritu altamente innovador.

El segundo capítulo está dedicado a la compleja cuestión de la Planificación, cuya ausencia o mala conducción ha llevado al fracaso muchos procesos de reforma y modernización en varios de nuestros países. En este apartado se revela la gran importancia que tiene la Planificación Estratégica, en tanto direcciona la acción de mejora en el ámbito local, en conexión y armonía con la estrategia nacional de desarrollo; también se destaca el rol que juega el Plan de Ordenamiento Territorial aportando elementos conceptuales y prácticos, pues de él depende, en gran medida, el desarrollo sostenible de ciudades. Se hace énfasis en las diversas modalidades de gestión, particularmente en los proyectos de largo alcance, el fortalecimiento institucional y los distintos mecanismos de financiación del desarrollo local.

Las herramientas y acciones para una gestión inclusiva se exponen en el capítulo tercero, en el que se hace acopio de varios de los pilares del gobierno abierto que apoyan una gestión transparente de ciudades, con participación efectiva de la gente y la colaboración de todos los sectores, siempre colocando la mirada en la gestión y la evaluación de resultados para el desarrollo. Se parte del derecho a la ciudad como premisa que orienta todas las decisiones y acciones locales, de allí el enfoque de derechos de los ciudadanos en su relación con las instituciones de la ciudad y sus autoridades; por ello se destaca no solo la formulación y la aplicación de presupuestos de forma participativa, sino también la creación de redes y observatorios de ciudadanos que contribuyan con la robustez de los entes y los gobiernos locales.

En el capítulo cuarto son abordadas de forma concreta herramientas propias de un gobierno moderno, en procura de una gestión que garantice la calidad del gasto de los recursos públicos y la eficiencia en la gestión. En este orden, se plantean los procesos de profesionalización de la función pública como determinantes para poder contar en los niveles territoriales con servidores capaces y honestos, con fundamento en el

mérito, la estabilidad, la carrera administrativa, la evaluación y la capacitación permanente; también se priorizan los modelos de calidad y excelencia en la gestión, que contribuyen a la aplicación sinérgica de distintas herramientas que permiten un seguimiento apropiado de programas, acciones, metas e indicadores con base en una misión, visión y valores orientados al bienestar de la ciudadanía y a la mejora continua de las instituciones. Este capítulo aporta otro de los pilares del gobierno abierto, la tecnología de la información, como base del desarrollo del gobierno electrónico, que, combinado con una oportuna organización y gestión de los servicios públicos, es capaz de generar ciudades inteligentes, aportando a la felicidad de la gente. Por último, se dedica un ítem a la necesidad de compartir buenas prácticas y experiencias referidas a gestión municipal, tanto en el plano internacional como nacional, que indiscutiblemente ayudan a definir cómo avanzar en los procesos de mejoras institucionales.

En el capítulo quinto se encuentran los trabajos que fueron premiados como mejores casos prácticos durante el desarrollo del curso y que, sin duda, constituyen desde distintos campos y dimensiones interesantes aportes teóricos y prácticos para el desarrollo local y de ciudades en la comunidad iberoamericana, a saber: **Plan de Acción Año 2030. Gestión de los recursos hídricos en el Distrito Federal, Brasilia, Brasil,** presentado por Isabela Sbampato Batista Reis de Paula, del Ministerio de las Ciudades; **Aportes para fortalecer el desarrollo urbano sostenible del Cantón de Santa Ana, Costa Rica,** preparado por Rafael Arguedas Segura, de la Contraloría General de la República; **Gobierno Electrónico para mejorar la calidad del aire en Toluca: Ecozona,** elaborado por Karina Ávila Islas, de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del estado de México; **Movilidad Urbana desde un enfoque de gobernanza en Tijuana, Baja California, México,** expuesto por Guillermo Rodríguez Pérez, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; **Muni-**

cipio de San Pedro de Macorís, República Dominicana. Construyendo resiliencia y bienestar desde la planificación, desarrollado por Francisca Altagracia Tavárez Suárez, de la Federación Dominicana de Municipios; **Caracas, ciudad de incertidumbre,** sustentado por Mauricio Hernández Bermúdez, profesor de la Universidad Central de Venezuela.

El capítulo sexto contiene las sinopsis de las menciones especiales: **¿Comodoro Rivadavia en Argentina puede tener un futuro sustentable? Propuestas y puntos de partida en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS),** de Héctor Gustavo Inchaurraga, asesor independiente en gestión pública y privada; **Capacitación de Mujeres en Santiago de Chile, para formar cooperativas de trabajo en tecnologías solares,** de Luz Macarena San Martín Vergara, de la Superintendencia de Servicios Sanitarios; **Sistema de transporte público eléctrico para la gran Área Metropolitana de Costa Rica, basado en energías renovables,** de Mariana García Mora, de la Fundación Centro para la Sostenibilidad Urbana; **Intervención de la movilidad de Cuenca, Ecuador,** de Paola Andrea Ortiz Pulgarín, del Banco de Desarrollo del Ecuador; **Mejoramiento de la gobernanza para el desarrollo sostenible de Arequipa, Perú,** de Cristhian Ávila Sotomayor, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; **Plan Caracas Segura y Ciudadana,** de Daniela Pettinari, de la Asociación Civil «Una Sampablera por Caracas».

Como se puede apreciar, se trata de una obra de singular valor teórico y práctico donde se presentan propuestas y experiencias fundamentadas en las estrategias y acciones del CLAD en los países miembros, y que se encuentran plasmadas en sus investigaciones, cartas, documentos, etc., como los Documentos de Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI y Planificación del Siglo XXI, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, las Cartas Iberoamericanas de Función Pública, de Gobierno Electrónico, de Gestión de Calidad en el Sector Público, de Participación Ciudadana en la Administra-

ción Pública, de Derechos y Deberes de los Ciudadanos en su Relación con la Administración Pública, de Gobierno Abierto y otros, todos disponibles en http://www.clad.org

Gregorio Montero
Secretario General del CLAD
Ciudad de Caracas, octubre del 2017

NOTA INTRODUCTORIA

El hecho de que la región de Latinoamérica y el Caribe sea la segunda más urbanizada del planeta, duplicando su porcentaje en la segunda mitad del siglo XX (y se pronostica que alcance 90 %, en 2050), verifica la creciente relevancia y transformación que suponen las ciudades en el desarrollo de los países. Estamos atravesando la tercera ola de urbanización que supera en intensidad y en velocidad las dos anteriores. Desde 1750 a 1950, la primera ola de urbanización fue de 400 000 000 de personas que pasaron a vivir en las ciudades, especialmente en el hemisferio Norte. A partir de 1950 se dio comienzo a la llamada segunda ola de urbanización; pero ahora, en el hemisferio Sur. En dos o tres décadas esta transformación se acelerará, ya que se espera que 2 400 000 000 de personas se muden hacia entornos urbanos alrededor de todo el planeta.

De hecho, para que la vida en esta tercera ola envolvente pueda desenvolverse de manera eficaz, uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas plantea «lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles». Además, y en equivalente sentido, los recientes documentos consensuados entre los líderes mundiales y regionales, como son: a) la XVI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, desarrollada en la ciudad de México en 2014, sobre el crecimiento sostenible de las ciudades, con énfasis en el derecho a la ciudad, b) la Nueva Agenda Urbana, suscrita en Quito, en octubre de 2016, por 170 naciones y, c) la XXII Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP22) del corriente año. De la misma forma, de acuerdo a la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad es necesario ampliar el enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio, hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad como un mecanismo de protección de la población que vive en regiones en acelerado proceso de urbanización. Esto implica enfatizar una

nueva manera de respeto y defensa de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

No obstante, las ciudades son las que tienen mayores oportunidades para mejorar las capacidades de planificación, gestionar lo urbano y promover la riqueza y el empleo productivo en tanto y en cuanto generen nuevos patrones de desarrollo que tengan entre sus puntos de partida la preservación del ambiente para las generaciones venideras. Sin embargo, en correspondencia con el Derecho a la Ciudad, los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial, y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Estos procesos favorecen la proliferación de grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad ante riesgos naturales.

La transformación acelerada y asincrónica está creando enormes desafíos para las ciudades emergentes, ya que se extienden más allá de sus límites previstos. Como ejemplo, observamos que los sistemas oficiales e informales para proveer servicios (agua, alcantarillado, eliminación de residuos, entre otros) tienden a ser insuficientes e ineficaces, o incluso inexistentes en zonas de asentamientos no proyectados. La urbanización acelerada plantea también problemas de desempleo, infravivienda, ocupación de espacios comunes, movilidad, contaminación, entre otros. Las infraestructuras y servicios pueden llegar a ver reducida su calidad y su efectividad, revirtiendo los buenos resultados alcanzados.

La globalización y la revisión de los roles de los Estados nacionales transfirieron muchas responsabilidades hacia el nivel local, sobre todo servicios y políticas públicas de cuño social en un proceso que ya se extiende desde los ochenta del siglo pasado. La descentralización y/o desconcentración de políticas y servicios públicos como característica del proceso de reforma del Estado en los últimos 30 años ha generado más relevancia a los municipios.

A mayor abundamiento, alrededor de las áreas metropolitanas se están generando trazas urbanas de grandes dimensiones por fenómenos de conurbación que requieren nuevos mecanismos institucionales y cambios en los actuales sistemas urbanos, muchos de los cuales se han vuelto onerosos, corruptos e ineficientes. Este enorme reto también supone una oportunidad para las administraciones públicas, en procura de desplegar un nuevo enfoque integral en el desarrollo y gestión de las políticas públicas de ciudades, entendiendo que aquella debe adaptarse al nuevo escenario internacional con el objeto de asegurar un desarrollo urbano sostenible en el largo plazo.

El desarrollo urbano sostenible alcanza su máxima efectividad con una actuación integral y coordinada a nivel nacional, regional y local y, a su vez, de forma horizontal y transversal, donde las políticas se relacionen y sigan un mismo objetivo conjunto, rescatando enfoques diversificados eficaces basados en el espacio que tienen en cuenta la especificidad de las ciudades. Ello requiere una mejor coordinación de las diversas políticas relativas a la dimensión urbana, a nivel horizontal y vertical, así como una política urbana integrada, tanto desde el punto de vista temático como espacial. Hasta ahora, las políticas públicas locales se caracterizan por su dependencia de una esfera de gobierno caracterizada por su bajo nivel de recursos y por su posición periférica en un entramado de gobierno multinivel.

Las nuevas políticas urbanas suponen avanzar más allá de las políticas urbanísticas (muy centradas en los usos del suelo, en los nuevos desarrollos de vivienda y el diseño de espacios públicos) y de las lógicas administrativas que tienden a concebir y encuadrar cada política en su nicho político-administrativo. El fortalecimiento institucional que se promueve desde las administraciones públicas puede mejorar la coordinación impulsando políticas de armonización y cohesión territorial que garanticen el desarrollo equitativo de todas las ciudades y su articulación en el ámbito regional, así como el impulso de gobiernos autónomos descentralizados.

Las administraciones públicas pueden considerar las políticas urbanas como un marco de actuaciones integrales, pensadas e implementadas desde la proximidad, pero incorporando la multiplicidad de mecanismos de intervención multinivel. Estas medidas deben contemplar el reparto de funciones y el costo en cada nivel de gobierno, eliminar el problema de las duplicidades e internalizar los nuevos paradigmas que abarcan la totalidad de las administraciones públicas de Iberoamérica.

En el municipio vivimos y para el municipio tenemos que pensar alternativas innovadoras

No hay duda de que los municipios y gobiernos locales han sido revalorizados en América Latina los últimos 30 años. El traspaso de responsabilidades de los servicios públicos a los municipios refuerza una visión *neolocalista* que hace de las ciudades escenarios de nuevas experiencias de arreglos institucionales, involucrando la iniciativa privada y la sociedad en nuevos modelos de gobernanza participativa. En definitiva, no se trata de un ente gubernamental pasivo ante decisiones de políticas provenientes de esferas superiores. Y eso hace del debate sobre las formas de gobernanza local un desafío aún mayor ante la creciente ampliación de responsabilidades que vienen asumiendo.

Los ciudadanos viven en ciudades, es una afirmación que aparentemente resulta obvia. Ante esa constatación ¿de qué ciudades estamos hablando?, ¿cuál es la visión de desarrollo social incluida en cada acción desarrollada en el área de la salud, la educación, la asistencia social, la cultura, etc.?, ¿es razonable proponer la democracia y la participación popular como método y recurso de legitimación y validación de las políticas públicas?, ¿cómo diseñar la ciudad con sus desafíos de futuro?, ¿cuáles son los arreglos políticos e institucionales que pueden ser más adecuados para responder a las exigencias de promoción del desarrollo sostenible con calidad de vida? Se trata, para fines teóricos y prácticos, de una lista enorme de cuestiones, todas apremiantes, en lo que se refiere a los modelos de ciudades que vienen siendo construidos con esa perspectiva de futuro.

En esa dirección, una de las expectativas y anhelos más relevantes consiste en la demanda de ampliar la publicidad de la gestión pública. Los gobiernos se han mostrado actores políticos incapaces de disponer de todos los recursos necesarios para hacer frente a las demandas de ciudadanos cada vez más críticos y exigentes en un entorno social, económico, ambiental y político cada vez más complejo en torno a los problemas y soluciones a ser propuestas.

Por lo tanto, en la esfera de los gobiernos locales, el tema de la innovación en la gestión pública se ha tornado vital. En este aspecto, hay al menos dos dimensiones relevantes que merecen ser destacadas en términos de productos y procesos: a) cuáles son los «productos» de la acción gubernamental (políticas públicas definidas en las instancias de gobernanza participativa); b) cómo se generan «procesos» (la forma en que son formulados, implementados y controlados por el modelo de gestión con la participación de la sociedad y sostenidos por una cultura organizacional simpática a la democratización y modernización de la gestión pública).

Por estas mismas razones, los gobiernos locales deben articular sus cambios en torno a dos ejes. El primero referido al contenido de las políticas públicas (qué políticas y para quiénes, orientadas hacia nuevos espacios democratizadores que buscan incluir nuevas parcelas de la población en el ámbito de la acción estatal, dirigidas a la extensión de la ciudadanía y a la ampliación de los derechos). Un segundo eje debe incidir sobre los procesos político-administrativos y afecta al cómo hacer (quiénes son los actores involucrados en la formulación e implementación de las políticas y cómo se relacionan entre sí en la búsqueda de la gestión eficiente de los recursos públicos).

De la misma forma, la participación ciudadana, combinada con las presiones por niveles mayores de rendición de cuentas política, condiciona y es igualmente influenciada por las demandas generadas para la ampliación de la eficacia en la gestión gubernamental. Integrar esos dos movimientos en un mismo diseño institucional genera coherencia, califica el aprendizaje colectivo

y la instalación de una pedagogía de cambio en la política y en la gestión pública que refuerce su legitimidad como promotora y organizadora de la vida colectiva en la sociedad contemporánea y, especialmente, en los municipios.

El presente libro es el reflejo de un curso que buscó lidiar con este doble desafío al proponer una agenda de contenidos teóricos alineados con esa visión de ciudad, así como enfatizar la necesidad de calificar la gestión pública. Estos son dos aspectos de la misma realidad, pues la definición de políticas sin bases organizativas y administrativas es poco creíble, así como el énfasis en la gestión sin orientación estratégica deja la acción gubernamental sin rumbo cierto.

El modelo de gestión y la participación ciudadana, comprendidos como partes de un proceso de «buena gobernanza», guardan coherencia en sus premisas (deben ser construidos de forma colectiva y democrática), en su metodología (valorar la experiencia de sus protagonistas) y en sus interrelaciones (incentivar la participación popular coherente del modelo democrático de gestión gubernamental). Construir nuevas formas de participación en la gobernanza local exige el refuerzo de los instrumentos de participación de los ciudadanos. Demanda también que los gobiernos tengan responsabilidad sobre las políticas y los resultados que el modelo de gestión debe proponerse a alcanzar.

Uno de los anhelos que permea este debate se refiere a la relación, no siempre desprovista de alguna tensión, entre la política y la gestión, pues la alternancia de poder puede generar cambios de rumbo en acciones gubernamentales. Esta es una realidad y para ella no hay respuestas capaces de garantizar que cambios de políticas no sean seguidos por alternancia de gobiernos, pues esa es una realidad de la democracia representativa. Sin embargo, lo que el curso buscó enfatizar es que el éxito en arreglos de gobierno público asociados con la participación de la sociedad en iniciativas públicas puede ser una potente palanca para reducir la probabilidad de ese tipo de problemas públicos.

Las herramientas y conceptos discutidos en el curso tienen la pretensión de instrumentalizar la acción pública de todos para calificar el análisis de su realidad local, la forma posible de proponer, de manera ordenada, visiones deseadas para el futuro y cómo las alternativas de acciones pueden ser organizadas. Se trata de una contribución modesta para el tamaño de la tarea, pero sin duda esencial para animar a todos los que creemos que fortalecer los municipios es una tarea primordial para la convivencia colectiva.

Esto es lo que la sociedad debe esperar de los gobiernos locales. Fue por ello que este curso se organizó. La semilla está plantada y ahora empieza el momento de actuar para que los frutos den a luz.

Alejandro Liberman
Ciudad de Buenos Aires,
Argentina

Eduardo Grin
Ciudad de San Pablo,
Brasil

Tomás Orbea
Ciudad de Bilbao,
España

CAPÍTULO 1

Panorama del desafío y diagnóstico para la acción (¿qué hay que mejorar?)

Panorama del desafío y diagnóstico para la acción (¿qué hay que mejorar?)

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

1.1 Panorama general

El desarrollo urbano sostenible es un proyecto global y transversal que enfrenta múltiples retos y desafíos que deben ser gestionados sinérgicamente y que afectan directamente a las administraciones públicas. Es por ello que la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP) del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) impulsa este curso que tiene por objeto formar a los servidores y expertos de la Administración Pública, reforma, modernización e innovación del Estado sobre el desarrollo urbano sostenible de las ciudades, sus retos, sus condicionantes, sus problemas, las predicciones, las soluciones que se están poniendo en marcha y, en definitiva, dotar de elementos de referencia y criterios para conformar un juicio sobre su situación, presente y futuro, y dotar de juiciosas referencias que en su caso puedan ser utilizadas para el desarrollo de su hoja de ruta hacia la sostenibilidad de las ciudades de los países participantes.

El aumento vertiginoso de la población mundial y el cambio climático aceleran el crecimiento de las ciudades

El desarrollo urbano sostenible abarca múltiples dimensiones de la realidad, cuyo desarrollo e impacto están interconectados. De acuerdo a la conferencia Rio+20 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible), que tuvo lugar en Río de Janeiro en el año 2012, casi 60 % de la población mundial vivirá en zonas urbanas para el año 2030. En América Latina y el Caribe el porcentaje de población urbana se duplicó en la segunda mitad del siglo XX y se espera que llegue a casi 90 % en 2050. De

hecho, en la actualidad esta es la segunda región más urbanizada del planeta, que ha pasado de tener una tasa de urbanización de 62 % en 1980 a 81 % en 2011.

El desarrollo económico que se concentra en las ciudades y las adversidades ligadas al cambio climático aceleran la movilidad de las personas de las zonas rurales y también de otras zonas urbanas hacia las ciudades, que son verdaderos motores del desarrollo, ya que generan casi dos tercios del Producto Interno Bruto de la región, aunque por otro lado consumen 75 % de la energía distribuida y generan entre 75 % y 80 % de los gases de efecto invernadero.

El desarrollo sostenible supone un desafío y una oportunidad

Este rápido crecimiento está creando enormes desafíos para las ciudades emergentes, ya que se extienden más allá de sus límites previstos y los sistemas oficiales e informales para proveer servicios (agua, alcantarillado, eliminación de residuos, etc.) tienden a ser insuficientes e ineficaces, o incluso inexistentes en zonas de asentamientos no proyectados. La urbanización acelerada plantea también problemas de desempleo, infravivienda, ocupación de espacios comunes, movilidad, contaminación, etc. Las infraestructuras y servicios (sanitarias, educación, etc.) pasan a ser insuficientes y pueden llegar a reducir su calidad y su efectividad, revirtiendo los buenos resultados alcanzados con anterioridad.

Sin embargo, también supone un enorme desafío y una auténtica oportunidad de cambio y transformación para las administraciones públicas, ya que deben impulsar un nuevo modelo de ciudad con mayores niveles de calidad y sostenibilidad, aprovechando las grandes oportunidades que se abren en el subcontinente.

El desarrollo urbano sostenible está en las agendas de todas las autoridades

El desarrollo urbano sostenible está en las agendas de las autoridades y, de hecho, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por los 193 Estados miembros de la ONU, está

compuesta por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que incluyen objetivos directamente relacionados con el desarrollo urbano sostenible, como el número 11, para «Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles». La Agenda marcará la pauta para construir un mundo más justo y equitativo para toda la población, además de velar por el medio ambiente durante los próximos 15 años.

Asimismo, figura el Acuerdo de París de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, firmado en 2016 para reducir el calentamiento global del planeta. Este tiene por objeto *reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza*, para lo cual determina tres acciones concretas:

a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 ˚C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 ˚C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático.
b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos.
c) Elevar las corrientes financieras a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

Por otro lado, existe un movimiento internacional para construir el «Derecho a la Ciudad». Es decir, el derecho a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas, ya plasmado en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, articulada por Habitat International Coalition (HIC). En esta línea también se está debatiendo actualmente el desarrollo de una «Carta Iberoamericana de los Gobiernos Locales para el Desarrollo Sostenible».

El desarrollo urbano sostenible es un proyecto a largo plazo que conlleva, entre otras muchas cosas, grandes inversiones en infraestructuras y en el desarrollo de una nueva gobernanza. Por este motivo, los grandes bancos multilaterales como por ejemplo BID (Banco Iberoamericano de Desarrollo) o CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), se han involucrado en este asunto aportando su tecnología y desarrollando metodologías y conocimiento, como el programa ICES del BID para ciudades emergentes u otros.

Por todo ello, se ha generado a nivel internacional el movimiento de «ciudades sostenibles», que promueve una temprana actuación en las ciudades que tienen un alto crecimiento de población, mediante el establecimiento de planes que incentiven un desarrollo sostenible; es decir, considerando las tres dimensiones de la sostenibilidad: la económica, la ambiental, y la social, mediante un gobierno local que ofrezca a los habitantes una alta calidad de vida, apoyándose en la participación ciudadana.

Este desafío involucra tanto empresas privadas como organismos públicos en actividades relacionadas con infraestructuras, desarrollo urbano, movilidad, educación o seguridad, siendo regularmente proyectos a largo plazo y de gran inversión económica.

La región de América Latina y el Caribe es la segunda más urbanizada del planeta

Los procesos de urbanización se están produciendo a un ritmo acelerado en América Latina y el Caribe, y suponen un desafío para el desarrollo urbano sostenible de primera magnitud. De hecho, aunque la explosión urbana del siglo pasado se ha superado, hoy en día la región latinoamericana es la segunda más urbanizada del planeta, con una tasa que ha pasado de 62 %, en 1980, a 81 %, en 2011, y que previsiblemente alcanzará 90 % en el año 2050.[1]

[1] Datos obtenidos de ONU-Habitat.

Las megaciudades dejan paso al crecimiento de ciudades intermedias

El éxodo migratorio del campo a la ciudad ha perdido peso en la mayoría de los países y ahora las migraciones son entre ciudades, a veces traspasando las fronteras internacionales. También son relevantes los movimientos de población dentro de las ciudades, entre el centro de la ciudad y su periferia, así como entre centros urbanos secundarios. Asimismo, las megaciudades (Sao Pablo, Buenos Aires, Ciudad de México, etc.), de más de 10 000 000 de habitantes, ya no son las que tienen las mayores tasas de crecimiento, aunque juegan un rol clave en la innovación, concentración de la mano de obra especializada, desarrollo de actividades económicas dinámicas y provisión de servicios de educación, cultura y recreación. Ahora son las ciudades de tamaño intermedio las que generan mayores tasas de crecimiento y cuyo avance en acceso a agua, saneamiento, transporte, comunicación y otros servicios han aumentado su atractivo con unos patrones de crecimiento diferenciados, lo que apunta a un mayor equilibrio del sistema de ciudades de los países y a un reparto del poder económico diferente. Según datos de ONU-Habitat, 14 % de la población de América Latina y el Caribe se concentra en las megaciudades; pero aun así la mitad de la población urbana vive en ciudades de menos de un millón de habitantes.

Se están generando áreas urbanas de grandes dimensiones

La expansión urbana ha hecho que muchas ciudades desborden los límites administrativos de sus municipios y terminen absorbiendo físicamente otros núcleos urbanos en un proceso de conurbación. El resultado ha sido la aparición de áreas urbanas de grandes dimensiones territoriales, a veces formalizadas en un Área Metropolitana, integradas por múltiples municipios y con una intensa actividad en todos los ámbitos que requieren un nuevo diseño de servicios públicos integrados para el suministro de bienes y servicios públicos al ciudadano.

Las ciudades de la región siguen en un modelo expansivo de gran ocupación del suelo

«A pesar de la desaceleración demográfica, el espacio edificado [en las ciudades] sigue en expansión», pudiendo llegar a ser «dos o tres veces superior al incremento de la población»[2]. Las ciudades tienden a ocupar más suelo del necesario, en un proceso expansivo que crece más rápidamente que la población de la urbe, al desarrollar ciudades extendidas y no compactas, lo cual favorece a una mayor ineficacia en la prestación de los servicios públicos y una difícil gestión de los mismos.

El enfoque integral de lo urbano pasa por contemplar su relación con el mundo rural

Existe una gran interrelación entre el mundo urbano y el rural (emigración, cadena alimentaria, nivel de descentralización, etc.), cuya complementariedad e intercambio pueden ser abordados con un enfoque integral de desarrollo regional y territorial descentralizado, mediante una perspectiva de crecimiento sostenible.

Los asentamientos informales favorecen la desigualdad

Según ONU-Hábitat Una de cada cuatro personas que viven en el área urbana en América Latina lo hacen en asentamientos informales (113 000 000 de personas). Los tugurios, favelas, barrios o villas concentran una importante parte de los latinoamericanos que cuentan con limitados recursos económicos y escasas oportunidades para escapar de su situación. El despliegue de los objetivos del Milenio en metas recoge expresamente este problema: «haber mejorado considerablemente para el año 2020 la vida de por lo menos 100 000 000 de habitantes de tugurios»[3]. La ONU ha extraído una serie de factores que son prerrequisitos para cumplir con esta meta: políticas apropiadas, acceso a

[2] ONU Habitat (2012: XIII), «Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana».

[3] Asamblea General de las Naciones Unidas.

servicios básicos, seguridad en la tenencia de la tierra, y coordinación del significado de tugurio y de los métodos para vigilar su evolución y evaluarlos.

Hay varios factores que facilitan el hecho de que América Latina logre un desarrollo urbano con sostenibilidad durante los años y décadas futuras:

- Crecimiento natural. Desde el punto de vista demográfico, se puede decir que la explosión urbana ya es asunto del pasado. Desde el año 2000, el crecimiento promedio anual de población urbana es inferior a 2 %, una cifra que corresponde al crecimiento demográfico natural.
- Bono demográfico. Varios países se benefician actualmente de poseer una población activa proporcionalmente mayor que en el pasado y que supera ampliamente la de niños y ancianos. Es una situación privilegiada que no durará más de 30 años y ofrece la oportunidad de realizar grandes inversiones para preparar a los países para los retos futuros, apoyándose en el dinamismo actual de la población activa.

El cambio climático aumenta la vulnerabilidad urbana

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».

Estos desastres afectan negativamente la vida de los ciudadanos y también el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de las ciudades, no solamente durante el año del desastre sino también en el desarrollo sostenible a largo plazo. Además, la vulnerabilidad de las ciudades frente a las amenazas del clima, de las epidemias y de la actividad geológica afecta particularmente los asentamientos precarios por su localización, deficiencia de infraestructura y servicios, así como por el perfil

socio-económico y cultural de sus habitantes. Para los países menos desarrollados, la ocurrencia de desastres tiene un impacto particular, pues son los menos preparados para afrontarlos y el apoyo humanitario absorbe grandes cantidades de recursos que podrían ser dedicados al desarrollo.

Por otro lado, las ciudades tienen un alto impacto en el cambio climático, ya que consumen más de 75 % de la energía distribuida y producen entre 75 % y 80 % de los gases de efecto invernadero. Asimismo, la baja ocupación de grandes territorios y una alta concentración de habitantes en las ciudades de América Latina plantean desafíos para la protección del entorno inmediato de las ciudades, pero también presenta ventajas, ya que la concentración de personas permite aplicar soluciones técnicas duraderas a menor costo.

La planificación integral puede reducir la emisión de los GEI (Gases de Efecto Invernadero), el efecto de los desastres naturales y hacer las ciudades más resilientes. La conciencia de América Latina y el Caribe sobre los problemas del entorno urbano es mayor que en el pasado, pero la adopción de medidas ambiciosas a escala local es todavía incipiente. Por ello, el papel de las administraciones públicas es relevante para ayudar a fortalecer la coordinación entre entidades de un mismo gobierno, entre niveles de gobierno y sectores privados y de la sociedad civil. Esta es una condición para alcanzar resultados a la altura del dinamismo económico de la región. El crecimiento urbano incontrolado requiere de políticas integrales que recojan los aspectos sociales, económicos y ambientales y que promuevan modelos de crecimiento urbano más sostenibles.

A nivel local, los departamentos de urbanismo, planificación física y transporte desempeñan un rol particularmente importante porque tienen una gran influencia sobre la localización de las viviendas, la demanda de movilidad, de consumo de energía y en la prevención de los desastres. En este sentido, «el análisis y las evaluaciones de riesgo son requisitos previos esenciales para tomar decisiones bien fundamentadas, dar prioridad a proyectos, planificar medidas de reducción de riesgos y clasificar las

áreas de acuerdo con sus vulnerabilidades y la relación coste-eficacia de las posibles medidas».

La gobernanza o cómo transformar el desafío en oportunidad. Claves para el crecimiento urbano sostenible

Las administraciones públicas pueden reforzar las políticas urbanas como marco en el que situar actuaciones integrales, pensadas e implementadas desde la proximidad, pero integrando la multiplicidad de mecanismos de intervención multinivel. Las políticas públicas locales se han ido configurando alrededor de los ejes de desarrollo económico, ordenación del territorio y servicios a las personas, añadiendo una dimensión transversal de sostenibilidad ambiental que debe conectarse con las dinámicas de inclusión social. Pero ante la realidad acuciante del crecimiento urbano acelerado, las administraciones públicas deben reforzar y repensar las políticas urbanas como marco en el que situar actuaciones integrales, ideadas e implementadas desde la proximidad, pero integrando la multiplicidad de mecanismos de intervención multinivel.

De acuerdo con las observaciones de ONU-Habitat, es posible una expansión urbana «con mayores niveles de calidad y sostenibilidad […] si los gobiernos locales se anticipan con políticas de planificación, diseño y regulación que permitan no solamente orientar la inversión, sino también potenciarla»[4] creando las infraestructuras necesarias para provocar una densidad ocupacional eficiente y crear un tejido urbano interconectado. La existencia de planes locales de uso del suelo urbano ayuda, según el BID, a los encargados de tomar las decisiones a «manejar el crecimiento urbano y cambiar y brindar una plataforma para la formación de consensos con la comunidad respecto a los asuntos relacionados con el uso del suelo»[5]. Asimismo, si se crean planes legalmente vinculantes se «prepara a las ciudades

[4] ONU Habitat (2012: 36), «Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana».

[5] BID (2013: 99), «Indicadores de la iniciativa ciudades emergentes y sostenibles».

para lograr futuros patrones de uso del suelo basados en los valores, necesidades y deseos de la comunidad».[6]

El desarrollismo urbano es una forma de entender la ciudad que se ha dado en el siglo pasado y que aún perdura, caracterizada por desarrollar una ciudad «extendida» con gran ocupación y especulación del suelo, con escaso respeto al patrimonio histórico o paisajístico, y que prioriza los vehículos sobre los peatones. Produciendo con ello una ciudad que no facilita la inclusión social, y favorece el uso del vehículo y la aparición de ciudades dormitorio. En definitiva un ciudad basada en el desarrollo cortoplacista y más costosa.

1. Situación inicial

- Aumento de la población

2. Desafíos

Gobernanza urbana y sostenibilidad financiera

- Asentamientos informales
- Desastres naturales
- Movilidad y transporte urbano
- Desempleo y pobreza
- Energía
- Internet y conectividad
- Agua y saneamiento
- Residuos y basura
- Contaminación
- Inseguridad
- Infravivienda
- Ocupación de espacios públicos
- Género y etnia

[6] BID (2013: 100): «Indicadores de la iniciativa ciudades emergentes y sostenibles».

Calidad de los servicios públicos
y administraciones públicas
3. Enfoque
- Gobernanza para el desarrollo sostenible
- Intragubernamental
- Enfoque integral
- Democratización de la gestión pública
- Nuevas tecnologías
- Profesionalización
- Hacia una ciudad más compacta
- Largo plazo

Ciudad extendida
- Centrada en el coche
- Segregación de usos y social
- Corto plazo

4. Resultados
Desarrollo urbano sostenible
- Económico
- Ambiental
- Social

Desarrollismo urbano
En este sentido, las agencias internacionales argumentan que una urbanización con mayor concentración urbana es más eficaz en el suministro de servicios públicos como transporte, educación o sanidad; pero, además, según el BID también se reduciría la huella urbana, lo que provocaría un menor impacto medioambiental en el entorno. La informalidad habitacional, por su parte, puede atacarse preventivamente mediante los planes de desarrollo urbano fortaleciendo la conectividad con la ciudad para promover la movilidad social y también mediante la promoción de la mejora habitacional «protegiendo las estrategias de apoyo mutuo y protección». Las alianzas entre los diferentes actores ciudadanos y las

organizaciones públicas y privadas ayudan a que sean asumidas por todos los agentes mejorando la eficacia de las acciones.

Nuevas áreas metropolitanas requieren nuevos mecanismos institucionales

		Desarrollo sostenible y excelencia
Excelencia en la gestión		
Planificación y organización		
Calidad de la gestión	→	**Eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos**
Descentralización y transparencia		
Monitoreo		

Desarrollo urbano sostenible
Economía → Riquezas y empleos
Social → Inclusión social
Ambiental → Preservación de la naturaleza

1.2 Diagnóstico

Quien no sabe a dónde va, jamás llegará a ninguna parte

América Latina y el Caribe integran una región que contiene más de 646 000 000 de personas; cifra que contribuye con 8,6 % de la población mundial. Es más, cuando nací la población era menos de 2,5 veces que la actual. O sea, alcanzaba casi 265,5 millones de personas (esto no fue hace tanto tiempo).

La región resulta representativa a nivel mundial, no tanto por el alcance cuantitativo de personas, sino en cuanto al crecimiento urbano incremental, ostentando ser la primera región más ur-

banizada del mundo en desarrollo. A su vez, las previsiones nos muestran que para 2050, alrededor de 90 % de la población de América Latina y el Caribe vivirá en ciudades. No obstante, este nivel podría alcanzarse en Brasil y en el Cono Sur en 2020.

Los datos demográficos no son nada despreciables porque marcan una directriz para plantear los diferentes retos en materia de gestión pública y gobernanza regional que debemos sopesar, teniendo en cuenta, por ejemplo, los procesos dinámicos de las poblaciones de origen rural que se mueven hacia nuevos centros urbanos y otros ya consolidados, además de las mudanzas transitorias y permanentes de carácter interurbano. En tal sentido, y de acuerdo con los datos aportados por la ONU (2016), el rápido crecimiento de las urbes en el mundo en desarrollo, ligado al aumento de la migración del campo a la ciudad, ha provocado un incremento explosivo de las mega-urbes. En 1990 había 10 ciudades con más de 10 000 000 de habitantes en el mundo. En 2014, la cifra había aumentado a 28, donde viven cerca de 453 000 000 de personas.

Por otro lado, la ola reformadora del Estado y la administración gubernamental que opera desde la década de 1980 ha transcurrido de manera dispar pero consecuente con modelos institucionalizados y apoyados en la democratización de la gestión pública, la profesionalización de la función pública, las nuevas tecnologías para la gestión, la gestión por resultados, ciertos mecanismos de gobernanza democrática y un modelo descentralizador a partir de los nuevos roles que asumirían los Estados nacionales y locales (CLAD, 1998).

Es cierto también que el advenimiento del influjo democratizador de esa década de ruptura con el anterior modelo del *Welfare State* (Estado del bienestar), introdujo en los países de la región consensos políticos patrocinadores del nuevo paradigma transformador del Estado y la esfera garante de los derechos políticos y civiles de los ciudadanos. A partir de entonces y a lo largo de los años, este régimen se ha convertido en condición *sine qua non* para el reconocimiento y legitimidad internacional e interna de estos países que fue acompañado por amplios consensos mundiales logrados en Naciones Unidas, a través de la emisión del do-

cumento llamado «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» (2015) y Hábitat III (H3), plasmado en la «Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos» (2016).

Más precisamente y dentro del tema que nos ocupa, la Nueva Agenda Urbana de H3, de alcance mundial con orientación hacia las ciudades y los asentamientos humanos, nos propone una mirada a 2050 cuyo diagnóstico está sostenido en la duplicación de la población urbana. El tratamiento para brindar el complejo de soluciones persigue: a) la reorientación de la planificación, diseño, financiación, desarrollo, administración y gestión de las ciudades y los asentamientos humanos; y b) la adecuación de marcos legales sobre integración de la participación, gestión del desarrollo espacial urbano y ejecución eficaz, cooperación internacional y creación de capacidad institucional; mientras que la Agenda 2030 de Desarrollo Sustentable, gestada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012, si bien posee un marco contentivo de objetivos globales orientado a los países, el objetivo 11 se refiere a las ciudades y comunidades sostenibles, cuyo diagnóstico influye más en la expansión urbana significativa, sobre todo en los países en desarrollo. Ese derrotero debería encontrar ciudades y comunidades inclusivas, seguras, resilientes y sustentables.

En sintonía con el análisis plasmado en los dos documentos mencionados, que han obtenido un amplio consenso en la comunidad internacional, el BID, de manera integrada a aquellos, plantea una serie de desafíos para la región de América Latina y el Caribe (ALC), que se concentra en tres grandes capítulos: 1) La gestión del riesgo de desastres, la vulnerabilidad al cambio climático y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI); 2) El desarrollo urbano integral pensado en el mediano y largo plazo; y 3) La gestión fiscal, gobernabilidad y transparencia. Así también lo menciona al afirmar que ALC es una de las regiones más urbanizadas del mundo: casi cuatro de cada cinco ciudadanos de esta región viven en ciudades. En el documento llamado «Sostenibilidad

Urbana en América Latina y el Caribe» (2011: 3), el BID describe una situación de contexto que nos pauta cuáles son los grandes números que nos harán poner el foco en la gestión de los problemas a resolver. En tal sentido, durante los últimos 60 años se experimentó un significativo avance de la urbanización en el mundo. Más adelante afirma que, mientras los países desarrollados lograron un grado de urbanización cercano a 75 % en 2010, aquellos en desarrollo llegaron a 45 %. Pero de manera excepcional la región de ALC alcanzó un promedio de urbanización cercano a 80 %. Así todo, las proyecciones de organismos multilaterales como las Naciones Unidas (2008) prevén que en 2050 el promedio para ALC se profundizará, arribando a una población urbana cercana a 90 %.

En consonancia con las directrices emanadas de las diversas organizaciones (UN-Hábitat, CEPAL, OECD, CAF, Banco Mundial y BID), se ha resaltado la necesidad de hacer una transición hacia una nueva forma de entender y gestionar las ciudades y los territorios. En CEPAL (2016), se sostiene que esta transición implica un cambio radical en la gestión urbana y en la concepción de las ciudades, en el sentido de las lógicas empleadas en la forma de aproximarse a los asuntos urbanos (CEPAL, 2016: 20).

Sostenemos que los nuevos paradigmas incorporados en las cartas internacionales pueden ser adoptados en la región gracias a la admisión de modelos de gestión descentralizada eficaces para las ciudades a través de los municipios y sus capacidades de incumbencia y de actuación, dentro de territorios más cercanos a las demandas ciudadanas y más propicios para atender los fenómenos que afectan la calidad de vida de las personas y la atención que merece nuestro ecosistema.

El diagnóstico es un análisis profesional de la ciudad basado en datos e información que sirve para juzgar cuál es la situación de la ciudad con relación a su desarrollo sostenible (en lo económico, social y ambiental). El diagnóstico debe finalizar concluyendo, es decir, identificando de forma justificada cuál es la situación, cuáles son los problemas más importantes, sus causas, las fortalezas y oportunidades, porque su finalidad es establecer un plan de ac-

ción para mejorar, y sus acciones deberán ser priorizadas con base en criterios consensuados por las partes interesadas.

Además, lo interesante es que del diagnóstico se derive una «Visión» de ciudad que conforme un horizonte a largo plazo para todas las partes interesadas y un plan estratégico que enmarque los diferentes proyectos a desarrollar.

Un diagnóstico identificará, por tanto, «qué» cosas hay que hacer y del diagnóstico se deberá desarrollar un Plan Estratégico que indicará «cómo» se va a mejorar y como se desplegará a través de proyectos específicos (qué, para qué, cuándo, cómo, apoyos necesarios, cuánto costará, cómo se financiará, cuál método de supervisión tendrá, etc.). Los factores que hacen un diagnóstico más objetivo –y por tanto más fiable y útil– son, entre otros, los siguientes:

a) Basarse en datos objetivos para todas las áreas analizadas y establecer comparaciones con otras ciudades. Debe recolectarse la información necesaria para conocer la situación de la ciudad con la mayor fiabilidad y objetividad posible en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental, así como el nivel de madurez y desarrollo de la gobernanza existente. Debería incluir también información sobre proyectos relacionados en marcha.
b) Nutrirse de los puntos de vista de las partes interesadas, es decir, de los actores de la ciudad que tienen el potencial de participar en el diagnóstico y que tienen jurisdicción sobre los diferentes aspectos a evaluar. Obviamente, la voz de la ciudadanía debe estar presente. Ejemplo de partes interesadas son: autoridades, funcionarios, cámaras de comercio, empresas, clústers, universidades, asociaciones y ONG, foros ciudadanos, observatorios, etc.
c) Ser llevado a cabo por personal adecuado, ya que para analizar, juzgar y concluir hay que entender y tener criterio.

Como siempre, el problema después de un diagnóstico es decidir qué proyectos son los más interesantes, ya que los recursos siempre son escasos y limitados. Por ello, en la fase de desarrollo de la Planificación, que se verá más adelante, es necesario utilizar criterios de priorización para seleccionar los proyectos a abordar. Ejemplo de estos criterios son:

a) Su alineación con la «Visión de la ciudad» y con los objetivos de largo plazo.
b) La opinión de la ciudadanía (encuestas).
c) El costo con relación a su impacto.
d) El posible impacto multisectorial. Favorecer los proyectos que mejoran diferentes áreas priorizadas al mismo tiempo.
e) La mitigación de desastres naturales y cambio climático.

1.3 Desarrollo de una visión de ciudad

La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Entonces ¿para qué sirve la utopía? Para eso, sirve para caminar
Eduardo Galeano

La visión de la ciudad es una imagen de futuro, una idea simple y clarificadora que regirá los dictámenes de los agentes decisores para alcanzar un modelo de urbe sostenible. Es una imagen mental ideal de cómo será la ciudad. La visión expresa lo que puede ser logrado mediante la superación de las debilidades, aprovechando oportunidades, potenciando fortalezas y mitigando amenazas posibles.

La generación de una visión de futuro con significado es un acto creativo que se piensa e imagina, que se debe preparar y construir. Está determinada por las experiencias, teorías y valores del pasado y por las actuaciones y anhelos de la ciudadanía y partes interesadas. Por ello, la visión se basa en los resultados del diagnóstico y su despliegue permite desarrollar acciones de corto, mediano y largo plazo.

La visión es concisa, fácil de recordar y realizable, y recoge de la ciudad lo que la hace singular, distinta; lo que la diferencia de las demás. Debe poder ser comunicada de forma sencilla, convincente y motivadora con el fin de que se convierta para los ciudadanos en un modelo deseado, que recoja estándares de excelencia, expresiones de optimismo, de esperanza, relacionados con la creación de un nuevo estado de las cosas.

Una visión consensuada facilita la continuidad de los proyectos con independencia de los colores políticos que hayan ganado las elecciones.

CAPÍTULO 2

Planificación urbana para el desarrollo sostenible (¿cómo se mejora?)

Planificación urbana para el desarrollo sostenible (¿cómo se mejora?)

2.1 Plan estratégico

La Planificación Estratégica (PE) es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer 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.

La Planificación Estratégica consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva, la PE es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas.

A partir de un diagnóstico de la situación actual (a través del análisis de brechas institucionales), la PE establece cuáles son las acciones que se tomarán para llegar a un «futuro deseado», el cual puede estar referido al mediano o al largo plazo. La definición de los Objetivos Estratégicos, los indicadores y las metas permite establecer el marco para la elaboración de la Programación Anual Operativa, que es la base para la formulación del proyecto de presupuesto.

El uso de la PE en el ámbito público se concibe como una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y la asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados:

a) Las características centrales de la gestión orientada a resultados son: la identificación de objetivos, indicadores y metas que permitan evaluar los resultados, generalmente a través del desarrollo de procesos PE como herramienta para alinear las prioridades a los recursos y establecer la base para el control y evaluación de las metas.

b) Identificación de niveles concretos de responsables del logro de las metas.
c) Establecimiento de sistemas de control de gestión internos donde queden definidas las responsabilidades por el cumplimiento de las metas en toda la organización, así como también los procesos de retroalimentación para la toma de decisiones.
d) Vinculación del presupuesto institucional al cumplimiento de objetivos.
e) Determinación de incentivos, flexibilidad y autonomía en la gestión de acuerdo con compromisos de desempeño.
f) La planificación estratégica es un proceso que antecede el control de gestión, que permite hacer el seguimiento de los objetivos establecidos para el cumplimiento de la misión.

La PE cubre aspectos de carácter macro que involucran el mediano y el largo plazo, y apoya la identificación de cursos de acción que establezcan las prioridades institucionales.

La PE es un proceso continuo que requiere constante retroalimentación acerca de cómo están funcionando las estrategias. En el sector privado, las organizaciones tienen señales de su desempeño a través de indicadores claros, tales como las utilidades, los retornos sobre la inversión, las ventas, etc. Los indicadores entregan información valiosa para la toma de decisiones respecto del curso de las estrategias, validándolas o bien mostrando la necesidad de efectuar un ajuste. En las organizaciones públicas las señales no son tan claras y el diseño de indicadores que permitan monitorear el curso de las estrategias es un desafío permanente. En el marco de las actividades de planificación de las organizaciones es necesario distinguir entre la PE y la planificación operativa. Aun cuando ambas tratan de determinar los mejores cursos de acción, la primera se refiere al largo y al mediano plazo y la segunda se relaciona con el corto plazo.

Cuando hablamos de PE nos referimos a las grandes decisiones, al establecimiento de los Objetivos Estratégicos que permiten materializar la misión y la visión. Por lo tanto, la PE es la base o el marco para el establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación de dichos objetivos. Es decir, el control de la gestión no se puede realizar sin un proceso previo de PE.

Plantearemos una experiencia que ocurre en la ciudad de Buenos Aires a partir de la instauración constitucional del Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE), en 1996 y de actual vigencia, que será expuesta en el espacio virtual, de acuerdo con la programación del curso.

El CoPE tiene tres atributos fundamentales: 1) órgano consultivo del Poder Ejecutivo local, 2) generador de proyectos de ley para la legislatura local, y 3) productor de los planes estratégicos y recomendaciones, todos ellos pensados con una visión de mediano y largo plazo.

El Poder Ejecutivo local, como cualquier poder representativo elegido por sus ciudadanos, trabaja con planes de acción (para nuestro caso de carácter bianual) y una visión operativa a corto y mediano plazo. La mediación se produce a través de dos elementos fundamentales en la relación de colaboración horizontal y la participación entre el CoPE y el gobierno local: las políticas públicas y la gestión están consagradas dentro del mismo sistema jurídico. Sin estos dos elementos, desde nuestra opinión, se haría extremadamente difícil lograr un proceso de transmisión de las demandas cristalizadas en acciones que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.[7]

En este sentido, el rol de las organizaciones de la sociedad civil en relación con la intervención en las políticas públicas y la prestación de los servicios públicos es probable que siga siendo uno de los mayores asuntos centrales en la gestión pública durante los próximos años.

---

[7] Enlaces referidos al Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires: 1. http://www.buenosaires.gob.ar/cope (12-5-2017). 2. http://www.buenosaires.gob.ar/cope/base-documental/biblioteca (12-5-2017).

2.2 Plan de Ordenación Territorial (POT)

En el concierto internacional es a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando se comienza a tratar el Ordenamiento Territorial (OT) como una herramienta al servicio de la transformación óptima del espacio. Antes aparecía como un tema más bien sectorial, ligado entre otros al urbanismo o a la planificación urbana. Deberían los gobiernos locales incorporar el POT como tal a la agenda pública de manera extendida y participada. Sin embargo, al igual que en la experiencia internacional, su expresión en el ámbito urbano tiene larga data en nuestro país, lo que permite explicar, en parte, el énfasis en la regulación de los usos del suelo que generalmente ha tenido y que queda reflejado en los instrumentos reguladores utilizados hasta la fecha.

La importancia del enfoque moderno del POT inicia a partir de un intento por integrar la planificación socio-económica con la física, superar la parcialidad del enfoque temático en la planificación sectorial y ampliar la reducida escala espacial del planeamiento municipal. Su orientación se dirige a procurar la consecución de la estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de la sociedad. De esta forma, el POT está mucho más cerca de la práctica planificadora y de la toma de decisiones políticas que del análisis científico del territorio.

En la búsqueda del desarrollo nacional, regional y local distintos organismos del Estado han jugado un rol fundamental, ya sea en la localización de la población y de sus actividades, como en las acciones de equipamiento tecnológico, social y económico, intentando resguardar –no siempre con el mismo grado de éxito– el patrimonio natural y cultural del país. Bajo este nuevo contexto conceptual, corresponde hoy a los gobiernos regionales liderar el proceso en cada uno de los territorios bajo su administración.

Muchas veces, ordenar el territorio implica optar entre alternativas y criterios diversos para lograr los objetivos de desarrollo, cuestión no exenta de conflicto. Bajo la lógica del POT, el resultado de las decisiones debe traducirse en la definición de un modelo territorial equilibrado que promueva un desarrollo regional sustentable.

> Esto se concreta a partir de la elaboración de un instrumento como POT, que busca orientar y armonizar las acciones de los diversos órganos de la administración local, regional y central, así como también informar a los agentes privados el modelo de desarrollo del territorio, lo que comprende tanto su dimensión geográfica como su dimensión de sustentabilidad, referida a la seguridad de que el resultado mantenga su validez en un mediano y largo plazo, dado que el instrumento surge de acuerdos sociales o socialmente construidos.

Los instrumentos y herramientas del POT que se apliquen se desprenderán, por consiguiente, del conjunto de valores sociales, de las políticas públicas nacionales y regionales y las del territorio local, y de las condiciones económicas y ambientales propias de los territorios a intervenir, cuyo objetivo final apunta en dirección al desarrollo y la equidad territorial.

Tras el principio de equidad territorial se alberga el de equidad social, es decir, el de facilitar a todos los ciudadanos las mismas oportunidades de acceso a los recursos y servicios básicos para que puedan desarrollar sus potencialidades, independientemente del territorio en el cual residan. La igualdad de oportunidades no se vuelve efectiva hasta que no exista la posibilidad concreta de obtener recursos para el desarrollo individual y de la comunidad en general. La equidad no implica homogeneidad en los modelos de desarrollo, tan solo igualdad en las condiciones necesarias para él (satisfacción de necesidades, uso y potenciamiento de capacidades, cumplimiento de expectativas de las personas, etc.). Es por ello que el Estado, junto con la responsabilidad de asegurar una mayor equidad social de todos sus habitantes, también debe trabajar para lograr una equidad territorial mínima necesaria que asegure un desarrollo armónico y equitativo de todas las personas, independiente de las regiones, provincias y comunas del país en donde ellas habiten (a esto también se le denomina justicia socio-espacial).

¿Qué es el ordenamiento territorial?

El abordaje del tema del ordenamiento territorial requiere de la definición de algunos términos básicos que permitan, por un lado, establecer un lenguaje común entre las personas al interno y externo del gobierno local y, por el otro, distinguir entre distintos instrumentos que tienen relación con el ordenamiento territorial y con la planificación municipal o mancomunada.

Definición: una función pública que tiene como fin establecer una configuración física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad y, por lo tanto, puede considerarse «una proyección en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad...».

Para comprender mejor el alcance de esta definición es necesario considerar que el territorio sufre constantes procesos de transformación, a través de las actividades que los distintos actores llevan a cabo en él (incluyendo aquellas acciones propias de la administración municipal), correspondiéndole al ente municipal planificar sus propias intervenciones y regular los procesos de transformación que llevan a cabo otros actores, de forma que la «configuración» mencionada responda a los intereses de la sociedad, incluyendo aquellos de generaciones futuras.

En consecuencia, el ordenamiento territorial también es y debe ser un proceso continuo en sí mismo. Esto lleva a pensar que la implementación exitosa de este proceso se verá reflejada en el territorio, incidiendo directamente en el desarrollo y en la calidad de vida de la población.

Con ese fin, la adopción del ordenamiento territorial como función pública conlleva el establecimiento de ciertas capacidades mínimas de carácter técnico y administrativo, así como de la formulación de ciertos instrumentos normativos reconocidos por el marco legal de cada país para los distintos niveles de la Administración Pública, particularmente planes de ordenamiento territorial a nivel municipal.

Habiendo concebido el ordenamiento territorial como un proceso que requiere de ciertas capacidades y que utiliza ciertos instrumentos, podemos también decir que la adecuada adopción

de la función pública de ordenamiento territorial requiere, a su vez, de la adopción de un sistema por medio del cual opere dicha función pública.

Finalmente, si lo que se pretende con el ordenamiento territorial es obtener ciertos resultados de desarrollo, es lógico pensar que el sistema debiese incorporar el monitoreo de los indicadores que permitan evaluar dichos resultados. Es decir, la efectividad del sistema de acuerdo con los objetivos propuestos, además de la eficiencia del mismo para operar, facilitando su cumplimiento por parte de los distintos actores dentro del territorio. De esta forma, el sistema de ordenamiento territorial deberá estar sujeto a un proceso de mejoramiento o perfeccionamiento continuo, adaptándose a las cambiantes condiciones que se presenten.

¿Qué es un Plan de Ordenamiento Territorial?

Aunque se mencionó que los planes de ordenamiento territorial son parte fundamental de un sistema de ordenamiento territorial –y más adelante se hablará más sobre este y otros instrumentos de ordenamiento territorial– es oportuno resaltar, como parte de la definición del concepto de ordenamiento territorial, lo que es un POT.

Un POT puede definirse como el instrumento técnico y normativo por medio del cual se enuncian, desarrollan y aplican las políticas públicas de ordenamiento territorial. Puede entenderse como un instrumento de gobernabilidad o como un «pacto social» entre los actores que componen el municipio: población, instituciones y territorio.

¿Qué es un buen ordenamiento territorial y un buen POT?

Aunque la respuesta a esta pregunta pueda dar lugar a discusiones y más adelante se plantearán recomendaciones sobre los que se consideran los elementos básicos para hacer un buen plan de ordenamiento territorial, puede afirmarse a manera de referencia que un buen POT es aquel capaz de reorientar procesos de transformación del territorio hacia los objetivos planteados en consenso con la población. Es decir, es exitoso cuando

el plan constituye el pacto social y de convivencia que provee a sus habitantes salud, bienestar, seguridad y oportunidades, permitiéndoles desarrollarse plenamente como ciudadanos en un entorno de sostenibilidad ambiental.

Por el contrario, un plan que únicamente establece procedimientos de autorización para las actividades que los distintos actores llevarían a cabo de la misma forma en que si no existiera el plan no puede considerarse un buen plan de ordenamiento territorial. Si ese fuese el caso, ¿de qué serviría tener un plan? A su vez, el objetivo no debe ser recaudar fondos por concepto de emisión de licencias municipales, aunque los ingresos por este concepto puedan servir para sufragar el costo de la planificación y la operación del control territorial.

Un buen plan es aquel que potencia aquellos procesos positivos que el mercado lleva a cabo operando en el territorio, pero también aquel que contribuye a evitar o mitigar los impactos negativos que el mercado sin regulación ocasiona. Difícilmente la actuación desregulada de estos actores tendrá como resultado un entorno óptimo para el bienestar general, haciendo uso racional de los recursos del territorio, evitando la ocurrencia de desastres y brindando oportunidades en condiciones de equidad.

Es conveniente que el planificador urbano conozca el origen de los problemas que desea abordar, así como el efecto que las regulaciones que proponga ocasionarán al mercado, de manera que alcance un ordenamiento territorial que incluya dentro de sus objetivos la potenciación del mercado del suelo en beneficio de la población.

¿Qué no es ordenamiento territorial y qué no es un Plan de Ordenamiento Territorial?

Para reafirmar los conceptos antes mencionados, conviene resaltar lo que no es ordenamiento territorial y lo que no es un POT:

- En cuanto a resultados, el estado en el que se encuentre un territorio determinado y los efectos que este tenga sobre la calidad de vida de sus habitantes puede ser el resultado

de la falta de políticas públicas e instrumentos de ordenamiento territorial, en cuyo caso dicho resultado no podría denominarse ordenamiento territorial.

- También puede darse el caso de que, existiendo políticas públicas e instrumentos de ordenamiento territorial, el resultado sea el producto de malas políticas públicas e instrumentos de ordenamiento territorial o de que estas políticas e instrumentos sean poco efectivos, pues no necesariamente todo ordenamiento territorial es bueno o efectivo.

En cuanto a los instrumentos, un supuesto plan que no tenga forma y carácter normativo, y que además no sea aprobado como ordenanza o reglamento de aplicación general por la Corporación Municipal no debería ser denominado un Plan de Ordenamiento Territorial. Incluso un documento que tenga los elementos necesarios para ser un POT, en la medida en que no sea aprobado por la autoridad competente posiblemente no sea más que una propuesta o un proyecto de POT.

Dependiendo de lo que estipulen o permitan las leyes nacionales de cada país, podría darse el caso de que un plan aprobado por la autoridad municipal contenga normas aplicables únicamente a las áreas de actuación municipal (orientación de las inversiones públicas municipales), pero en este caso difícilmente se obtendrán los resultados esperados en cuanto a orientar efectivamente la transformación del territorio.

Abundan las experiencias en las que las autoridades electas, ante la disponibilidad de fondos –ocasionalmente donaciones– para elaborar un supuesto Plan de Ordenamiento Territorial, o ante la presión por mostrarse políticamente correctos, dejan llevar a cabo el proceso de formulación de lo que supuestamente es un POT, sin que exista el reconocimiento de la necesidad de que sea adoptado como norma o la intención o compromiso de que esto suceda. En muchos casos, estos supuestos POT no pasan de ser diagnósticos territoriales, quedando el plan como una propuesta o «plan-libro» que no pasa de ser un ejercicio técnico.

Finalmente, aunque las normas relativas a la construcción puedan ser parte importante del marco regulatorio del territorio, los denominados «reglamentos de construcción» no deben llamarse planes de ordenamiento territorial, pues en la mayoría de casos no establecen parámetros para el aprovechamiento del suelo en cada área específica del territorio.

En los Estados o países en los que el ordenamiento territorial se establece como una función pública esta función adquiere también la figura de «política pública», entendida como una voluntad y una facultad del Estado para implementarla, al igual que otras funciones que, en conjunto, tienen como fin el bien común.

El bien común abarca el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, siendo este el fin último de dicha función pública. En el caso del ordenamiento territorial, es importante resaltar que por «personas» debemos entender no solo a aquellas que ya nacieron, sino también a aquellas que nacerán, por lo que el ordenamiento territorial constituye una herramienta fundamental para lograr un desarrollo sostenible, entendido como aquel que busca «satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades».

2.3 Gobernanza interinstitucional (transversalidad y multisectorialiad). Coordinación horizontal

Entre los expertos y administradores públicos ya existe un razonable consenso acerca de la necesidad de cambiar el modelo de gestión pública. Como un aspecto general de esa constatación está la permanencia de un estilo de organización muy fragmentado que dificulta la visión sistémica del Estado. En suma, no tenemos un Estado sino varios, lo que torna muy compleja la formulación e implementación de políticas públicas. Por esa razón, el tema de la gobernanza interinstitucional y la transversalidad han crecido en cuanto a relevancia como alternativa para la Administración Pública.

Uno de los dilemas del Estado contemporáneo está relacionado con las demandas por más eficiencia e eficacia, lo que remite a la necesidad de escoger formas de lidiar con ese problema. Delante de la constatación de que el crecimiento del Estado, sobre todo luego de II Guerra Mundial y la expansión del *Welfare State,* el sector público amplió su intervención en muchísimos sectores de las políticas públicas.

El punto es que esa expansión no fue acompañada de una racionalidad administrativa que lidiase con los desafíos de intersectorialidad, superposición, duplicidad de acciones y otros problemas derivados de ese proceso. En efecto, legitimidad política, capacidad de gestión, relación con la sociedad y gobernabilidad estatal hacen parte del mismo escenario de cambios actuales. Ese *background* fue un aspecto central para que en la década de 1970 empezase a crecer una visión de que el mejor Estado era el menor Estado, ya que el gigantismo estaba asociado con una incapacidad de gestión, la cual era causada por la fragmentación administrativa y había alcanzado un punto de absoluta ingobernalidad, sin hablar de los costos para la sociedad. La solución pasaba por adoptar modelos de gestión privada, ya que ahí estaba el paradigma de eficiencia y economía. Contra el Estado compartimentado y especializado, la salida sería reducir su «burocracia» con la visión empresarial. Pero la pregunta es: ¿la salida es esa desde el punto de vista de gobiernos orientados hacia los ciudadanos? Así, según Garnier (2004: 14):

> El esquema de la nueva gestión pública incorpora una serie de enseñanzas de las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrática piramidal de la administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por ende, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes. El objetivo principal era el de pasar de una estructura y un esquema organizacional basados en normas centralizadas a otros sustentados en la responsabilidad de los administrado-

> res frente a los *customers,* y evaluados, por tanto, sobre la base de los resultados efectivamente alcanzados.

Seguramente que, para concretar esa propuesta, la división de trabajo entre distintos órganos y sectores administrativos es un problema, ya que se hace evidente que reglas de políticas emanadas de distintas formas son comunes. Las diferentes racionalidades/organizaciones burocráticas se mezclan con conocimientos y profesionales con diferentes matices, culturas burocráticas basadas en procedimientos específicos, regímenes laborales y códigos de acción distintos, modelos de comando y jerarquía que no son los mismos. En efecto, la trayectoria de las corporaciones públicas casi se confunde con la expansión del Estado. No hay nada de novedoso en esa afirmación, pero el punto es que sigue siendo un desafío a ser enfrentado, lo que hace del tema de la intersectorialidad una de las metas más mencionadas en la gestión pública (sea por medio cooperación horizontal, gestión transversal o coordinación de políticas).

En ese mismo contexto, la incorporación de la sociedad en la gestión gubernamental amplía la agenda de la gobernabilidad y su legitimación política, y demanda nuevas formas de gobernanza. En este sentido, la gobernanza será entendida como una forma de gestión de gobierno que orienta las políticas públicas con base en las demandas de la sociedad y que define los medios para alcanzar las metas colectivas. Se constituye con un proceso de gobierno que demanda interacción del Poder Público con los actores sociales (Peters, 2007).

En un contexto económico y social continuamente en cambio, la gobernanza debe ser un medio para involucrar a la sociedad sobre la base de mecanismos más participativos y aceptados como legítimos. Un modelo de gobernanza pública que no se limita, por lo tanto, a las estrategias de gestión y que demanda más que cambios organizacionales: implica alterar la estructura del Estado, pues involucra a otros actores fuera de la esfera estatal en el interior del proceso de gobierno (Bresser Pereira, 2006).

Se puede atribuir la aparición de este nuevo modo de gobernar a la pujanza de la democratización de la sociedad civil que modificó actitudes de los ciudadanos respecto de la vida pública y de los gobiernos para constituir nuevas capacidades directivas. La nueva gestión pública busca generar condiciones de gobernabilidad para que los gobiernos sean capaces de conducir a la sociedad. Por consiguiente, calificar las capacidades políticas y gerenciales de los gobiernos democráticos es la condición necesaria y suficiente para la acción de gobernar. Significa cambiar el modelo de gobierno *con el cambio de un centro a un sistema* que demanda recursos del Poder Público, de los mercados y de las redes sociales. Significa cambiar un estilo jerárquico y centralizado de gobernar por otro asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales (Aguilar, 2007).

Sobre todo esta nueva gobernanza se implementa por el liderazgo de los gobiernos locales que pasan a coordinar y movilizar a actores gubernamentales y no gubernamentales, buscando establecer una «concertación» de intereses y recursos en torno a objetivos comunes. Los municipios no solo pasaron a ampliar sus responsabilidades y a «hacer más, sino también a hacer diferente». Los cambios se refieren no solo a la ampliación de atribuciones, sino a una alteración en el contenido de las políticas (orientada hacia la extensión de derechos y el reconocimiento de demandas de la sociedad) y en el proceso que preside su formulación, implementación y control con la participación de la sociedad (Farah, 2006).

Por lo tanto, la intersectorialidad en políticas públicas está relacionada con la acción conjunta y de carácter sinérgico entre diversos actores gubernamentales y no gubernamentales. Se trata de una respuesta a problemas cuya solución atañe a las partes involucradas, ninguna de las cuales podría resolverlos solo por sí mismas. Además, puede ocurrir que la acción es conjunta porque se trabaja sobre una misma población objetivo, se aborda una problemática que abarca varias áreas o porque se actúa sobre un mismo espacio. En términos objetivos, se abre un enorme espacio favoreciendo procesos comunitarios y participativos, defendiendo mecanismos plurales de democracia (Neirotti, 2016).

El mismo autor comenta que los alcances de la acción intersectorial son variados: a) comparten el ámbito o espacio en el que se trabaja; b) están relacionados con el intercambio de recursos; c) requieren una mayor articulación en los casos en que se comparten objetivos y se hace una planificación conjunta; d) involucran políticas o programas en sí mismos transversales; e) se organiza por medio de una integración que busca derribar feudos organizacionales y los que existen entre el gobierno y la sociedad; f) está inserta en el marco de inclusividad, considerando que ocurre en todo el ciclo de las políticas públicas; g) está apoyada en la concepción de mancomunidad que comparte recursos, responsabilidades, acciones y acuerdos interinstitucionales y organizacionales (Neirotti, 2016).

La acción intersectorial supone un mínimo de coordinación y la existencia de cierto grado de certeza sobre los beneficios de la articulación, aceptada por los diversos involucrados. Y ese es un desafío nodal, pues supone que los actores organizacionales y sociales estén de acuerdo en que las ventajas de ese modelo superan las desventajas de seguir actuando de forma aislada y sin ninguna sinergia o conexión en políticas públicas. Por lo tanto, la coordinación es una condición necesaria para alcanzar la intersectorialidad, ya que su inexistencia legitima la continuidad de acciones fragmentadas. Como muy bien afirma Neirotti (2016), el esfuerzo está en la búsqueda de una nueva institucionalidad que constriña la conducta de los actores. La perspectiva unilateral o burocrática de abordar la realidad es insuficiente para proponer soluciones transversales en un espacio que no es más solamente estatal, sino que cuenta con una multiplicidad de actores sociales y políticos.

Pero no se trata de reducir la autonomía política y/o administrativa de los actores en las arenas de políticas públicas. Cualquier visión de qué formas de gestión intererseсtorial deberían sobreponerse a mecanismos sectoriales de políticas públicas solamente estaría cambiando un problema por otro. Ese es un proceso de construcción colectiva entre los actores involucrados, basado en la certeza sobre los beneficios de la articulación que debe ser validada a lo largo de todo el accionar intersectorial.

Entre las condiciones que le favorecen están las siguientes: a) liderazgos compartidos; b) presupuestos comunes (al menos en parte); c) estructuras combinadas y equipos integrados; d) marcos de gestión colaborativos; e) incentivos y nuevas formas de responsabilidad; f) culturas colaborativas; g) nuevas formas de provisión de servicios orientadas al ciudadano. Esas son condiciones que pueden ser favorables para que nuevos arreglos institucionales puedan cambiar la visión aún predominante de la Administración Pública, en dirección a modelos como: gobierno orientado al ciudadano (calidad de servicios pactados, cartas de compromiso con la ciudadanía, participación en la gestión y control), multinivel (articulación de espacios jurisdiccionales distintos), relacional (cooperación entre actores sociales e institucionales) o en red (Neirotti, 2016).

Por esa línea, un desafío central consiste en implantar estructuras colectivas de administración orientadas a cambiar la cultura organizacional del sector público. La institucionalización de equipos de aprendizaje colectiva, por así decirlo, pues eso debería ser formalizado como foros de gestión con tareas sobre temas transversales. Un ejemplo en esa línea: ¿cómo abordar el tema de combate a la pobreza que no sea de forma intersectotrial delante de las variadas causas y efectos? O bien las áreas involucradas trabajan con el sentido de complementariedad, alineamiento, dirección común y armonía o no hay cómo abordar un problema público en su efectiva complejidad (Reschenthaler y Thompson, 2001). La mayoría de los problemas organizacionales demanda ese enfoque interconectado para evitar los juegos de suma cero derivados de disputas burocráticas y de la competencia entre sectores.

Pero, al mismo tiempo, el modelo de gestión debe reconocer que el trabajo colectivo y intersectorial también depende de delegación de actividades con claras designaciones de responsabilidades (Albavera, 2003). O sea, formas integradas deben ser conectadas con instrumentos sectoriales de gestión, ya que la identidad de cada área no queda suprimida en mecanismos de gobernanza interinstitucional o red. Es en el nivel local que las relaciones horizontales están más alineadas con la transversalidad interinstitucional (go-

bierno relacional), (Neirotti, 2016). Por lo tanto, son dos los desafíos: coordinación entre sectores para fines de acciones comunes delante de su complejidad y relacionamiento entre ese modelo y procesos de descentralización y delegación de atribuciones. Así, las formas de gobernanza interinstitucional son, sobre todo, formas de cambiar culturas organizacionales, pues (Grin, 2008):

a) Constituyen mecanismos de planeación y gestión estratégica con una metodología de desglose para la planificación en todas las áreas, lo que fortalece el proceso de crear consistencia y coherencia sistémica en todo gobierno y junto a los actores sociales.
b) Desarrollan procesos de gestión más horizontales intentando estimular actividades intersectoriales como forma de romper con lógicas segmentadas.
c) Estimulan un ambiente de innovación por crear más inducciones e intercambio, en oposición a lógicas más burocráticas (Crozier, 1997).
d) Fortalecen la descentralización y delegación entre órganos y dependencias gubernamentales y de esas para con la sociedad, sin perder la visión estratégica orientada por objetivos.
e) Crean estímulos para la actuación conjunta de los liderazgos políticos y gerenciales, lo que incrementa las posibilidades de legitimar una síntesis entre racionalidad política (el enlace del Estado con la sociedad) con racionalidad técnica (los vínculos más horizontales y transversales entre órganos de gobierno).
f) Generan una cultura organizacional de participación y debate orientados hacia la construcción de decisiones colectivas, lo que se opone a la visión del monopolio de la técnica que, de forma general, no valoriza el intercambio de cualquier naturaleza.

g) Fortalecen la gestión integrada de programas distintamente de los modelos más centralizados y burocráticos que, según Blanco, Ismael y Gomà, Ricardo (2003: 23-24) se caracteriza por:

> La transversalidad, en cuanto sistema organizativo del sector público que pone en interrelación diferentes áreas temáticas, departamentos y organizaciones públicas en el marco de proyectos compartidos. La dinámica de la transversalidad afecta especialmente a los principios de especialización y fragmentación de responsabilidades predominantes en el marco de la administración pública burocrática e implica el reconocimiento de la fragmentación institucional interna y la pretensión de crear en este contexto nuevos marcos de cooperación e integración.

Es decir, que la introducción de redes interinstitucionales es una visión que combina eficiencia gerencial y cualificación de la relación democrática con la sociedad. Así, hay un desafío doble: sociedad civil pujando para lograr espacios de influencia e inclusión y la reforma institucional, abriendo en el Estado estructuras de sensibilidad a la participación social.

Más aún, esa es una necesidad cuando se considera el espacio de los gobiernos locales. Es complejo suponer que soluciones a problemas complejos con base en decisiones que solo provengan del gobierno nacional. Es en el espacio local donde las políticas públicas asumen su concreción, donde el Estado está más cercano a la sociedad civil y donde los esfuerzos de cooperación y red suelen ser más exitosos. Espacios locales tienden a la politización y superación de los clásicos roles operativos del gobierno municipal en sus viejas versiones burocráticas como en sus versiones gerenciales (Neirotti. 2016).

La ampliación de delegación y responsabilidad gerencial que ese proceso genera debe contribuir a que la rendición de cuentas no sea considerada algo secundario o un obstáculo sino parte de una gestión que es no solamente estatal y sobre todo pública. En efecto, ese es un proceso que avanza en la gestión y en los enlaces

del Estado con la sociedad, donde el desarrollo de redes facilita el paso de un estilo tradicional de gobierno hacia otro más flexible. Busca trabajar en la línea de un gobierno multinivel, generar intersectorialidad por medio de la promoción de la participación de la sociedad civil. Así, es posible prestar atención a las multifacéticas conexiones reticulares, el gobierno y la gestión de las políticas. Como resultado, los gobiernos locales aprenden a adaptarse a los contextos dinámicos y a las demandas crecientes de equidad e integración social (Neirotti, 2016).

2.4 Financiación, asociaciones público-privadas

A pesar de los grandes avances en el aumento de los ingresos totales, la reforma de las instituciones tributarias y su normativa legal sigue siendo uno de los mayores desafíos para los países de América Latina. Los impuestos como instrumento de desarrollo y la importancia de la tributación como herramienta de desarrollo no puede dejar de enfatizarse, pues la reforma fiscal tiene implicaciones significativas para el crecimiento sostenible e inclusivo en la región.

Existen dos razones por las cuales la región, en relación con su nivel de desarrollo, va a la zaga en términos de impuestos. En primer lugar, la mayoría de los países todavía está lejos de agotar su potencial recaudatorio. En segundo lugar, los impuestos aún no están diseñados como una herramienta para promover el desarrollo.

En particular, los gobiernos subnacionales de la región deberían generar más ingresos propios con el fin de elevar los recursos presupuestarios para el desarrollo local y hacer más transparente el costo de la provisión de bienes y servicios locales, fomentando así su eficiencia. Por otra parte, una mayor recaudación les permitiría a las autoridades locales aumentar su autonomía para implementar políticas más adaptadas a las necesidades y preferencias de la población beneficiaria.

Aunque la situación tributaria varía entre los países, la región sufre un claro desequilibrio en la descentralización fiscal, con una descentralización de los ingresos sustancialmente inferior a la de

los gastos. En consecuencia, muchos gobiernos subnacionales son altamente dependientes de las transferencias del gobierno central. Además, este desequilibrio entre ingresos propios y transferencias hace que las finanzas públicas subnacionales sean más vulnerables y menos predecibles, lo que dificulta la capacidad de las autoridades locales para preparar presupuestos más estables y realistas.

A partir de las probables limitaciones económicas, institucionales y políticas del proceso de reforma, este análisis pone de manifiesto que:

a) Es necesario revisar las asignaciones de ingresos a nivel subnacional con el fin de que los gobiernos de estos niveles cuenten con mayores facultades para administrar la recaudación de ingresos propios. Los potenciales asideros tributarios incluyen tasas extras al sobrecargo a nivel subnacional en el impuesto sobre la renta personal, impuestos a las ventas al por menor, impuestos especiales regionales o una tasa extra sobre los impuestos especiales nacionales y un impuesto al valor agregado (IVA) por el método de sustracción.
b) Las iniciativas de reforma tienen que focalizarse en el fortalecimiento de capacidades para los gobiernos subnacionales que ya cuentan con asideros tributarios adecuados (impuestos a la propiedad). Esto no solo implica invertir en la construcción y el mantenimiento efectivo de catastros de propiedad, sino también evitar la erosión de su base tributaria a través de exenciones, subir las tasas legales hasta el límite superior de los rangos permitidos por el gobierno central y fortalecer la fiscalización.
c) Deben crearse incentivos para que los gobiernos subnacionales exploten mejor su potencial recaudatorio, dado el costo político que conlleva para estos el aumento de la carga de impuestos sobre sus poblaciones. Estos incentivos dependen de manera crucial de cuán fuerte sea la restricción presupuestaria subnacional dada. Esto implica considerar, por ejemplo, el grado al cual las transferencias interguber-

namentales son discrecionales o basadas en fórmulas; el grado de las restricciones de crédito (si son débiles o mayormente discrecionales), y la insuficiente transparencia de las operaciones presupuestarias subnacionales.

d) Las reformas para fortalecer la movilización de ingresos propios subnacionales deben ir acompañadas por la introducción o mejora de sistemas de transferencias, para equiparar, en la medida de lo posible, la capacidad recaudatoria con la necesidad de gasto. Para contar con un sistema de relaciones intergubernamentales sólido es importante tener en cuenta la distribución de la capacidad recaudatoria dentro de un país, que suele ser bastante desigual y que frecuentemente difiere de la distribución de las necesidades de gasto.

e) Los gobiernos centrales desempeñan un papel clave en el apoyo a los esfuerzos de movilización de los ingresos propios subnacionales, tanto a través de la política como de las reformas administrativas señaladas anteriormente.

Desafortunadamente, los gobiernos centrales suelen ser el principal obstáculo para este proceso, debido a los temores de pérdida de control fiscal, capacidad de negociación política e influencia burocrática. A pesar de los obstáculos, es fundamental reconocer la importancia de la movilización de ingresos subnacionales en la región. No existe un enfoque único y el camino hacia la reforma probablemente deba responder a contextos específicos, y dependerá en gran medida del equilibrio entre intereses políticos y económicos divergentes. Sin embargo, en la medida en que los países de América Latina escojan este camino, no solo les abrirá el paso a una mayor recaudación futura, sino que también contribuirá a un crecimiento sostenido e inclusivo en la región (Fretes Cibils; Minassian, 2015).

En otro orden de ideas, sobre las asociaciones público-privadas no hay una definición extensamente aceptada sobre qué significa una asociación público-privada (APP). En líneas generales, una APP se refiere a un acuerdo entre el sector público y el sector pri-

vado, en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública. Usualmente, no incluye contratos de servicios ni contratos llave en mano, ya que estos son considerados como proyectos de contratación pública o de privatización de servicios públicos en los que existe un rol continuo y limitado del sector público.

El rango de los acuerdos que son usualmente clasificados como proyectos de APP están ilustrados en más detalle en Contratos de asociaciones público-privadas y Tipos de acuerdos de APP.

En algunas jurisdicciones, y específicamente aquellas que se rigen bajo el código napoleónico, se diferencia un contrato público de una APP. En un contrato público, como una concesión, el sector privado provee directamente un servicio al público, por lo tanto asume el riesgo del consumidor final.

En una APP el sector privado suministra un servicio al sector público directamente, como en un contrato de construcción, operación y transferencia de una planta de tratamiento de aguas residuales, o un servicio por uso como en la operación de un hospital.

En otros países, hay sectores específicos que no se consideran dentro de la definición de las APP, tales como el sector de telecomunicaciones, ya que están regulados de una manera eficiente o existe un sustancial aporte de parte del sector privado. En otros países se excluyen de la definición de asociaciones público-privadas acuerdos en los que hay más limitaciones para transferir riesgo por razones institucionales, como los contratos de administración, ya que las autoridades prefieren otorgar servicios a través de un proceso más tradicional de contratación.

La magnitud de las demandas sociales en sociedades como la nuestra, que aún están lejos de lograr los niveles óptimos de desarrollo económico y donde el Estado carece del suficiente músculo institucional y financiero para atender la compleja gama de servicios sociales, exige como premisa de sostenibilidad económica que los agentes privados se involucren como aliados, como gestores y como innovadores eficientes de proyectos so-

ciales, que coadyuven a la consecución de metas de equidad para que América Latina sea más incluyente y más competitiva en el concierto internacional.

Las alianzas público-privadas han tenido creciente avance desde hace algo más de una década, pero aún queda por dar un salto cualitativo en materia de concepción y prioridades. Es desde la planeación, la gestión y el impacto que debe plantearse la alianza. No se trata en este caso de que las entidades públicas responsables deleguen marginalmente la operación de servicios a privados. Las alianzas para la inclusión deben acoplar una fusión de habilidades y saberes desde la gestación, con la finalidad de conquistar objetivos superiores que no se lograrán de manera aislada o desarticulada entre política pública e interés privado.

2.5 Gestión pública y proyectos de largo plazo

En política no basta tener buenas ideas,
hay que saber cómo llevarlas a cabo
Johann Wolfgang Von Goethe

El combustible de los proyectos de largo plazo es la confianza

Si los políticos están sometidos a la implacable ley del corto plazo para poder recabar votos en las siguientes elecciones y si los proyectos del desarrollo sostenible son básicamente de largo plazo, con resultados que muchas veces solo son visibles al cabo de varios años, ¿cómo se puede compatibilizar el corto plazo de la gestión política con el largo plazo de la gestión urbana sostenible? El apoyo de las partes interesadas de una ciudad (ciudadanos y otros agentes) es directamente proporcional a la confianza que transmiten las autoridades locales y el sistema de gobernanza que perciben los ciudadanos. Los factores importantes que sirven para generar confianza son, entre otros, los siguientes:

- El prestigio que porten los políticos que alcanzan el poder. Prestigio generado por ejemplo por su historia pasada, por su elección democrática, por su liderazgo, etc.
- Ser un líder visionario capaz de propiciar una visión de ciudad compartida con los ciudadanos y con las partes interesadas (empresarios, asociaciones, centros educativos, etc.). La visión debe articularse a través de una Plan Estratégico generado también con el apoyo ciudadano y de las partes interesadas. Cuanto más asumida y compartida sea la visión de su ciudad por los ciudadanos, mayor será la capacidad de las autoridades para abordar proyectos de largo plazo.
- Las garantías que ofrezca la gobernanza existente y percibida por los ciudadanos, basada en factores tales como por ejemplo la fiabilidad del gobierno local, la transparencia en la toma de decisiones, la fiabilidad de las licitaciones públicas, la calidad de la gestión, los sistemas de evaluación y control, la independencia en la gestión y en los funcionarios, etc.

La planificación de los proyectos de desarrollo urbano sostenible debe contemplar, por tanto, esta variable de la «cantidad de confianza» que poseen para abordar proyectos de largo plazo.

La visión compartida de nuestra ciudad futura es un frágil tesoro que requiere una gestión profesional

La visión de la ciudad es la depositaria de los anhelos de los ciudadanos y de los proyectos de largo plazo y es por lo tanto un tesoro que debe ser custodiado consecuentemente. Por ello, la gestión local debe ser profesional, de forma que:

- Cualquier proyecto que se aborde esté alineado con la visión y con el Plan Estratégico.
- En función de la confianza que posean las autoridades se pueden conjugar proyectos a corto plazo para mantener el

nivel de confianza, con proyectos a largo plazo, todos ellos enmarcados en el Plan Estratégico de la ciudad.

Esta gestión alimenta la confianza de los ciudadanos y partes interesadas, permitiendo que se puedan abordar, cada vez más, proyectos a más largo plazo.

Pero los cambios políticos producidos por las elecciones y las diferentes visiones o rencillas de los políticos ponen a veces en peligro el mantenimiento de los proyectos a largo plazo. Por ello, en muchas ocasiones la «Visión» y el Plan Estratégico de la ciudad se «deposita» en otras instituciones diferentes a la del Ayuntamiento, en las que intervienen diferentes interesados que han intervenido en la cogeneración de esa visión. Esto con el objeto de que los cambios políticos no produzcan distorsiones en los proyectos asumidos por el territorio (ver ejemplos en la bibliografía de Bilbao o de Santiago de los Caballeros).

CAPÍTULO 3

Gobierno abierto para una gestión inclusiva y robusta (transparente, participativo y colaborativo)

Gobierno abierto para una gestión inclusiva y robusta (transparente, participativo y colaborativo)

3.1 El derecho a la ciudad

Ese tema es esencial para todo lo que se debate sobre ciudades, pues procesos de planeación urbana deben dejar de presentarse como la realización de la utopía, como una herramienta que organiza desde arriba, separada e independiente de los problemas sociales. El aspecto central es cómo se pude manejar la construcción de comunidad democrática desde lo urbano. Una planificación orientada a las necesidades sociales desde la participación social. De ese modo, la ciudad y los retos que ella implica deberían estar orientados hacia revertir el paradigma clásico-liberal –el cual, aunque denominado liberal, resulta siendo profundamente conservador– que ha imperado, y en virtud del cual la propiedad individual ha gozado de una excesiva protección estatal.

Entre los retos a los que esa visión debería responder están:

1) Implementar el paradigma del desarrollo basado en derechos (*right-based approach*): todos los ciudadanos pueden beneficiarse de lo que las ciudades tienen para ofrecer.
2) La vida urbana no debe entenderse como un efecto no controlado del crecimiento económico, sino como un elemento en cuyo fin último deben tener voz no solo las fuerzas del mercado, sino también los demás actores sociales.
3) Contrarrestar la exclusión social, impedir la hiperespecialización territorial y evitar las desigualdades entre los lugares y las personas.
4) Reinventar política y culturalmente la ciudad (Montoya, 2010).

En esa medida, hablar de derecho a la ciudad es decir que se trata de una posibilidad de ciudad con un derecho a la vida urbana renovada. La ciudad como el goce de derechos en los contextos urbanos. Así, en línea con UN-Habitat: todos los ciudadanos se benefician de lo que las ciudades tienen para ofrecer. Sobre todo,

se hace énfasis en la función social que le otorga a esta buscar la sostenibilidad y la justicia social garantizando el usufructo equitativo. Ese es un derecho central que se goza en los contextos urbanos y en poder ser parte de los procesos de discusión y acción en los asuntos (Montoya, 2010).

Pero no se trata de un derecho planteado solo como una obligación de incluir y tomar en cuenta a las comunidades en los procesos de discusión, gestión e implementación de los asuntos de ciudad. También se plantea como corresponsabilidad de los ciudadanos, colectividades y organizaciones sociales tomar parte activa, presionar e incidir. Es decir, se trata del goce de Derechos Humanos y de participación ciudadana como una práctica efectiva de ejercicio de la ciudadanía y por la posibilidad de los seres humanos de construir sus proyectos de vida libremente. O, de otra forma, de construir espacios de encuentro, deliberación e incidencia en los destinos colectivos (participación) (Montoya, 2010). Así, según Harvey (2012: 81):

> Como en todas las fases precedentes, esta última radical expansión del proceso urbano ha traído aparejadas increíbles transformaciones de los estilos de vida. La calidad de la vida urbana se ha convertido en una mercancía como la ciudad misma, en un mundo en el que el consumismo, el turismo, las industrias culturales y las basadas en el conocimiento se han convertido en aspectos esenciales de la economía política urbana.

De esta forma ¿estamos hablando de qué gobierno para qué ciudad?[8] ¿Cuál es la visión de desarrollo social embutida en cada acción desarrollada en el área de la salud, la educación, la asistencia social, la cultura, etc.? ¿Es razonable proponer la democracia y la participación popular como método y recurso de legitimación y validación de las políticas públicas? ¿Es correcto comprender el

[8] A partir de ese punto el texto está basado en Grin (2008a; 2008b).

territorio y la ciudad como un eslabón vital de rescate para la integralidad de la relación del ciudadano con el espacio donde vive? ¿Cuál es la interfaz necesaria entre la acción de los gobiernos y su apoyo al empresariado e iniciativa privada? ¿Cómo se pueden integrar la democracia y el desarrollo en la agenda gubernamental? ¿Cómo se puede gestionar la eficacia gerencial y la gobernanza para la organización y la actuación de los gobiernos locales?

Pero la elección de gobiernos progresistas no garantiza la permanencia de ese proyecto político si no es alimentado por la ciudadanía activa que aboga en defensa de su mantenimiento. Este intento solo se obtendrá si la mayoría de la población identifica que el gobierno defiende e implementa prácticas democráticas de organización popular y apoyo a las iniciativas de cogestión. Es necesario que los gobiernos implementen una inversión de prioridades en las inversiones con recursos públicos, volcada hacia las demandas de las clases populares. Es decir, «reconstruir el sentido de ciudad (y de ciudadanía), ampliar el sentimiento de pertenencia a un» local «(con una historia, un conjunto de valores, etc.) –en una época de globalización activa, pérdida de conciencia de los límites y posibilidades del mantenimiento de identidades nacionales, de tendencias homogeneizadoras y masificadoras– puede ser un estimulante proyecto colectivo que ayudará a construir nuevas formas de convivencia social» (Neto y Araújo, 2002: 56).

La cuestión central consiste, pues, en poner énfasis en el «estado de la sociedad, más que con la sociedad del Estado» para conocer la calidad de la democracia que se está construyendo (Ivo, 2002). En ese sentido, es importante hacer de la participación de la población un proceso de aprendizaje y formación ciudadana. Ejercitar la práctica de la ciudadanía a través de la democratización de los recursos públicos y la descentralización del poder local. Como en la Administración Pública es a través del presupuesto público que la población puede intervenir en la distribución de la riqueza local, a través de los instrumentos de democracia participativa, es posible orientar su aplicación en beneficio de la mayoría de la población.

No basta solo el acceso de la población a los bienes y servicios, sino la revalorización de sus derechos políticos en la construcción de un proyecto democrático de ciudad. La defensa de derechos individuales y colectivos y el derecho a la ciudad no pueden estar separados de la política, la participación y la representación. Lo que se busca es una nueva forma de hacer política, de pensar y de hacer la ciudad para constituir una nueva institucionalidad caracterizada por: a) un nuevo diseño de poder local basado en la colaboración entre Estado y sociedad, ciudadanos y gobernantes; b) un nuevo nivel de ciudadanía alejado de la lógica exclusiva del mercado. Este proceso genera una tensión entre las dimensiones técnicas y las dimensiones políticas en la construcción de los espacios democráticos de participación en los marcos de una nueva institucionalidad pública en la relación entre la sociedad civil y el Estado (Ivo, 2002).

Con base en ese razonamiento, el concepto de capacidad política de los gobiernos locales pasa por establecer y fortalecer una nueva institucionalidad pública que tenga la práctica democrática y participativa como eje político central para la «producción de la justicia social. Según esa perspectiva democrática, la noción de eficacia no significa su subordinación a una lógica competitiva del mercado, sino que sería una variable dependiente y derivada del enfrentamiento de la cuestión de las desigualdades sociales y la equidad de la distribución de bienes y derechos colectivos, por lo tanto de la justicia social. Dejaría de ser considerada una variable dependiente del ajuste de las cuentas públicas o de los gastos sociales, como definen varios documentos de agencias internacionales» (Ivo, 2002: 11).

Por otra parte, el derecho a la ciudad requiere una conexión con los procesos de gobernanza participativa. Así, a los gobiernos locales orientados por procesos de gobernanza participativa se demandan como tarea desarrollar un nuevo orden societario capaz de ampliar su legitimidad política. Este proceso involucra disputas en torno a una concepción de sociedad que requiere consensos sobre esta práctica política dirigida a construir una sociedad con niveles mayores de igualdad y justicia. Para ese proyecto

ético-político y su pauta democrática se objetiva: a) calificar la acción gubernamental como agente motivador, movilizador e incentivador de nuevos formatos de gobernanza; b) fortalecer la organización de la sociedad y de la ciudadanía como protagonista del proceso de gobierno.

A través de la implementación de procesos de participación y de democratización política la acción estatal busca enfrentar el «déficit democrático» involucrando a la sociedad civil en la agenda de gobierno. Estos mecanismos buscan romper con dos características de la relación entre Estado y sociedad civil marcadamente excluyentes en América Latina: a) histórico de centralización decisoria, excluyente y autoritaria o el populista que inhibe la autonomía de los movimientos sociales al atar su dinámica al Estado; b) ausencia de rendición de cuentas de las instituciones públicas y la baja transparencia de informaciones o de responsabilidad por las políticas y sus resultados derivados del modelo de gestión centralizada.

La publicidad del Estado y la participación ciudadana en las nuevas formas de gobernanza, para ser efectiva, requieren de los gobiernos locales voluntad política y transparencia de informaciones (Nebot, 2002). Los municipios pasaron a ser los espacios públicos privilegiados para la implementación de prácticas políticas democráticas y participativas. De forma sintética, los objetivos de los procesos de gobernanza participativa apuntan a:

a) Construir una nueva esfera pública democrática que amplía la posibilidad de control social sobre el gobierno y de mayores niveles de rendición de cuentas.
b) Ampliar la legitimidad y recuperar el prestigio social de la forma de hacer política con ética, transparencia y con apoyo popular organizado.
c) Ampliar la conciencia política de la ciudadanía.
d) Construir una ciudad con más calidad de vida amparada en la organización popular.

e) Desarrollar la práctica de la solidaridad social sobre la base del interés colectivo.
f) Promover la disminución de la desigualdad social como re sultado de las políticas públicas.
g) Ampliar gradualmente el control social sobre el Estado a través de la participación ciudadana.
h) Respetar y promover las diferencias de opinión como forma de emular la construcción de una visión de ciudad democrática, socialmente justa y físicamente organizada.

En resumen, según Harvey (2012: 88):

> [A]doptar el derecho a la ciudad como eslogan práctico e ideal político, porque el mismo plantea la cuestión de quién domina la conexión necesaria entre urbanización y producción y utilización del excedente. La democratización de ese derecho y la construcción de un amplio movimiento social para hacerlo realidad son imprescindibles si los desposeídos han de recuperar el control sobre la ciudad del que durante tanto tiempo han estado privados, y desean instituir nuevos modos de urbanización. Lefebvre tenía razón en insistir en que la revolución tiene que ser urbana, en el más amplio sentido de este término, o no será.

3.2 Transparencia en la gestión

La transparencia es decir la verdad de los hechos acaecidos en un escenario y tiempo determinado. En los órganos de la administración, consiste en situar la información a disposición de los ciudadanos interesados en la gestión de un servicio público. La transparencia no implica rendir cuentas a un solicitante específico, sino que consiste en el hecho de que la sociedad en su conjunto puede tener libre acceso a la información de los órganos públicos, pudiendo consultarla, revisarla, analizarla, y en el caso de advertir irregularidades, usarla como mecanismo de sanción (Larenas Yevenes, 2012).

Un Estado orientado al desarrollo tiene la capacidad de formular e implementar estrategias para alcanzar metas económicas y sociales, apoyándose sobre instituciones públicas eficientes y eficaces que minimizan la burocracia y operan con probidad, transparencia y un alto grado de rendición de cuentas, dentro del marco del Estado de derecho. La capacidad de formular e implementar estrategias involucra actores dentro y fuera del Estado; depende de factores institucionales y estructurales, y las relaciones entre actores. La capacidad institucional de los gobiernos –la Administración Pública– se cimenta sobre procesos de fortalecimiento de los sistemas de gestión pública y del capital humano público. Sin lugar a duda, buenas políticas públicas se complementan con instituciones públicas fortalecidas. El debate contemporáneo sobre la legitimidad del Estado se basa actualmente sobre un modelo legal racional y en los productos y resultados de las políticas públicas. Dentro de un régimen democrático, la capacidad del Estado de entregar buenos servicios y de solucionar problemas colectivos en forma eficiente se vuelve central.

Para cumplir las funciones que asume el Estado se definen un conjunto de instituciones, normas y reglas que determinan la forma de gestionar los organismos y los recursos, teniendo un rol preponderante en el desarrollo de los países. Por ello, la gestión de las organizaciones y los recursos públicos debe constituir uno de los principales desafíos que, en lo específico, debiera enfocarse en el aumento de la calidad de la función pública, la disminución de la burocracia y la elevación de la transparencia como elementos que sustentan un nuevo modelo de gestión pública, orientada a los resultados y que garantice impacto en las áreas de política pública planteadas en este trabajo. Ello es aún más relevante en el contexto de promover pactos sociales para la igualdad en la región, que requieren de espacios de participación y una institucionalidad pública que pueda asumir el desafío de compensar las asimetrías de poder para lograr el cambio deseado; adecuados procesos de negociación entre los actores y estrategias políticas para enfrentar actores con poder de veto; la prevalencia de las mayorías sobre consensos, con excepciones; la transparencia como condición pre-

via que contribuya al diálogo social y asegure la evaluación de los pactos, y la existencia de garantías de cumplimiento.

Se introducen dos conceptos que guiarán el rol de la Administración y Gestión Pública: las nociones de costo/efectividad (*value for money*) y rendición de cuentas (*accountability*). El primero, un término utilizado para describir un compromiso explícito por garantizar que se obtuvieron los mejores resultados posibles con los recursos públicos gastados. Por su parte, el concepto de rendición de cuentas alude a que el gobierno debe hacerse responsable de los resultados logrados (o no), producto de su accionar (responsabilización). El concepto está generalmente asociado al necesario control social y a la transparencia respecto de las decisiones, productos, gastos, políticas y acciones públicas, incluyendo su forma de administración, gestión, implementación y eventual evaluación.

En la última década los gobiernos se han enfrentado crecientemente a movimientos ciudadanos que demandan una mejor satisfacción de sus necesidades y mejores servicios públicos. Por ello, se han visto en la necesidad de agilizar, optimizar, flexibilizar, transparentar y abaratar procesos y/o actividades del sistema público, para lo cual han recurrido a utilizar en forma creciente y acelerada las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para potenciar las capacidades de las administraciones públicas en el logro de sus metas y entregar eficientemente sus servicios a los ciudadanos.

El significativo desarrollo de las TIC ha abierto nuevos e interesantes canales, tanto para la provisión de servicios a la sociedad, como para mejorar la calidad y oportunidad de la información a la que los ciudadanos pueden acceder.

Desarrollar aplicaciones de gobierno electrónico beneficia a las instituciones públicas en el control interno y externo, mejorando los procesos, aportando transparencia, disminuyendo sus costos al compartir recursos, colaborando con la descentralización al acercar el gobierno a los ciudadanos y facilitando la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

Es decir, las reformas a la gestión pública apoyadas en las TIC no solamente han afectado la operación interna de las organizaciones públicas, sino que también han generado una serie de externalidades que van desde fomentar el uso de Internet por parte de los ciudadanos, hasta impulsar la aplicación de transformaciones gerenciales que tienden a eliminar trabas burocráticas, simplificar procedimientos administrativos y reducir la cantidad de documentos.

Esto ha sido posible, en gran medida, gracias a la rápida expansión de la Internet en los países de la región y en el mercado emergente en el uso de aplicaciones TIC por las empresas, el gobierno y los individuos.

La función, cada vez más importante, del gobierno electrónico en la promoción del desarrollo inclusivo y participativo ha ido de la mano con las crecientes demandas de transparencia y rendición de cuentas en todas las regiones del mundo. El gobierno electrónico ha cambiado en gran medida las expectativas de lo que los gobiernos pueden y deben hacer, al valerse de modernas Tecnologías de la Información y Comunicación para fortalecer los servicios públicos y el desarrollo equitativo centrado en las personas.

El sondeo de las Naciones Unidas sobre gobierno electrónico presenta una evaluación sistemática del uso de las TIC para transformar y reformar el sector público, mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, el acceso a los servicios públicos y la participación ciudadana en 193 países miembros de Naciones Unidas. Este estudio hace hincapié en el rol del gobierno electrónico como un motor de desarrollo de los pueblos.

En el contexto mundial actual, en el que las vidas humanas se han interconectado aún más, los gobiernos han estado aprovechando al máximo las posibilidades que ofrecen las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para ofrecer a la ciudadanía la sostenibilidad tan necesaria en los servicios económicos y sociales. Como parte de este cambio, desde el gobierno electrónico hacia el gobierno abierto, se ha dado una creciente convicción de que los esfuerzos para lograr un acercamiento holístico de la

gobernanza del desarrollo sostenible requieren un planeamiento nacional estratégico para asegurar eficacia, transparencia, capacidad de respuesta, participación e inclusión en la prestación de los servicios públicos (CEPAL, 2014).

3.3 Redes y participación de otros agentes económicos y sociales

En ese tema el punto inicial radica en establecer sobre qué se está hablando. Así, según Gomá y Blanco (2002), el debate debe ser contextualizado por los siguientes tópicos: a) límites del gobierno tradicional y las redes plurales; b) redes y su legitimidad democrática: ¿quiénes eligen?; c) el público no estatal y la representación política; d) el conocimiento técnico vs. el saber social; e) los distintos diseños de redes (cooperación intergubernamental, asociaciones intermunicipales, coproducción de políticas públicas y laboratorio de políticas públicas).

Además, debe ser recordado el proceso de *empowerment* político local, que es caracterizado por: una tendencia al dinamismo y la innovación, y una tendencia a la integración y la transversalidad (proyectos educativos de ciudad, los planes comunitarios y las Agendas locales de los ODS). En efecto, se trata de la *governance* de proximidad como espacio configurado en redes, las redes participativas horizontales y, de forma general, de los nuevos espacios predominantes de regulación social urbana, de *governance* de cercanía. En términos concretos, las redes participativas son basadas en: a) la no-existencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de forma monopolista; b) una estructura multinodal y la determinación relacional de procesos y resultados; c) interdependencia (dependencias mutuas) entre estos actores en el momento de resolver problemas; d) alguna institucionalización: existencia de unas interacciones más o menos sostenidas con algún nivel de estabilidad (Gomá y Blanco, 2002).

Esas redes estimulan las interacciones 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. Así, producen una alteración del propio espacio

de *governance*: a) incidir sobre la configuración básica de la red con la entrada a nuevos actores haciendo la red más permeable y potencialmente más densa, plural y heterogénea; b) incidir sobre las distribuciones de poder (Gomá y Blanco, 2002).

En cuanto a las redes multiniveles, buscan: a) la inserción de unos gobiernos locales potentes en redes de gobierno multinivel que reflejen un nuevo escenario, más allá de cualquiera de las formas tradicionales de entender las relaciones intergubernamentales; b) su articulación es una cuestión de carácter político, será la deliberación abierta, la negociación y el aprendizaje lo que irá conformando ciertas pautas; c) redes local-global con capacidad para afrontar problemas colectivos y satisfacer necesidades y expectativas ciudadanas (Gomá y Blanco, 2002). Tales procesos de planificación participativa más horizontales y en redes parten de algunos supuestos, según Gomá y Blanco (2002):

a) Elementos de avance e innovación: parten del reconocimiento de la complejidad y la incertidumbre como elementos intrínsecos a los procesos sociales y tratan de encontrar los mecanismos para lidiar de una forma más funcional y democrática con ellos.
b) Proximidad: valorización de la proximidad como espacio desde el cual dar respuesta a nuevos retos sustantivos y desarrollar nuevos enfoques participativos de gobierno.
c) La 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.
d) Reducción de la burocracia: reduce el carácter meramente administrativo-ejecutor de las instituciones locales.
e) Rendimientos: el incremento del Índice de Desarrollo Humano de muchas comunidades latinoamericanas se explica hoy a partir del compromiso de las redes locales y de los municipios con la cooperación internacional.

En esa dirección,[9] el gobierno local es comprendido como el agente estimulador y creador de un ambiente político-institucional que promueve y se retroalimenta de la democracia participativa y de la participación popular. Los gobiernos democráticos estimulan a la sociedad civil a organizarse para disputar la riqueza generada en la ciudad en oposición a los *lobbies* de los empresarios, que dirigen las inversiones públicas hacia intereses ajenos a las demandas de la población.

Los gobiernos locales organizados, conforme a estas premisas, tienen por objeto inhibir las prácticas patrimonialistas que confunden el interés privado con el público. Comprende que es posible desencadenar un proceso de debate con la ciudadanía que la organice para disputar la hegemonía con los intereses del gran capital, fortaleciendo la defensa de los segmentos marginados y alcanzados por la centralización y concentración del capital en el ámbito del territorio local. El poder público, por lo tanto, influye en la disputa de la hegemonía sobre el territorio local, pues su proyecto político progresista representa los intereses de la mayoría de la población.

Estos gobiernos se inspiran «en la noción de derechos de los ciudadanos o en la cultura política de los derechos, teniendo como requisitos dos premisas fundamentales: que la participación popular sería la forma más adecuada para la atención de los intereses y necesidades de la población; en segundo lugar, que el estímulo al ejercicio de la ciudadanía permitiría una relación más estrecha entre el poder político y el ciudadano llevando, consecuentemente, a la democratización política» (Leal, 2003: 69).

En esta pauta de organización estatal la profundización de la democracia se presenta con una función pedagógica, pues enseña que solo la organización y la participación pueden garantizar conquistas y derechos sociales. Este es un elemento central de la disputa por la hegemonía que se amplía y se sostiene *pari passu* al avance de la concientización política. En otras palabras, el go-

[9] A partir de ese punto el texto está basado en Grin (2008a; 2008b).

bierno electo por las reglas de la democracia representativa crea los mecanismos necesarios para ampliar el control popular sobre la esfera estatal, incluso como forma de mantener y ampliar su legitimidad. «La presencia, en las políticas públicas, de esos nuevos agentes, que, poco a poco, emergieron de su» capullo «en los movimientos sociales, es (...) contrapunto a la retracción del Estado, motivada por su incapacidad fiscal de responder a las demandas de la demanda y la relativa incapacidad de los movimientos sociales de llenar de forma sistemática los espacios de participación creados por el poder público» (Soares & Gondim, 2002: 80).

La relación instalada entre la participación de la sociedad civil y la implementación por parte del gobierno de las decisiones adoptadas por la población confiere legitimidad al proceso democrático en redes de participación. A su vez, la eficiencia de estos procesos participativos «dependerá de la densidad y la calidad de la representación. Densidad en términos del grado de organización de los intereses representados y calidad en términos de la legitimidad y del alcance de la representación» (Boschi, 1998: 4). De ahí que, según Leal (2003: 71):

> Esas experiencias municipales permiten apuntar la descentralización política como un mecanismo importante para la democratización del Estado y de la sociedad, así como para el enfrentamiento de la exclusión social. Esta perspectiva de democratización pasa necesariamente por las instancias locales, reforzando su autonomía y consolidando lazos colectivos de organización social en el sentido de la «publicidad» del Estado y de la sociedad, o sea, de una gestión colectiva y democrática del espacio público.

Este proceso de participación social se complementa, pues, con las características centrales de la *public governance* que, de manera sintética, defiende: a) centralidad de las interacciones con los actores presentes en diferentes niveles del contexto político y social; b) gobierno y coordinación de redes; c) orientación hacia el exterior, particularmente para el ambiente económico y social.

En resumen, un nuevo paradigma centrado en el desarrollo de las capacidades de gobernanza local y no en el papel «de comando único del Estado» y de gobierno (Meneguzzo, 1998).

Los principios de la gobernanza pública contemplan, al menos, las siguientes premisas: participación ciudadana, agentes sociales e institucionales en la participación de decisiones, transparencia del proceso decisorio en lo que afecte a la sociedad, responsabilidad y rendición de cuentas, inclusión social e igualdad (de oportunidad de uso y de acceso) para los grupos desfavorecidos, trato imparcial y honesto a las demandas de los ciudadanos, voluntad y capacidad para establecer alianzas, respeto a la ley y los derechos de los demás y sostenibilidad de las políticas. En esa medida, una diferencia entre la evaluación de la gobernanza y la evaluación de la excelencia organizativa tiene que ver con lo que se mide. En el primer caso, se busca medir la calidad de vida y la efectividad de las políticas públicas y, en el segundo, la calidad de los servicios basados en la eficiencia (Parrado, Löffler/Bovaird, 2005).

Para que los municipios y sus respectivos gobiernos locales desempeñen adecuadamente su papel como actores insertos de forma relacional en el territorio deben actuar como un actor internamente cohesionado. Es decir, las ciudades deben hacer valer sus capacidades económicas y su capital social a través de pactos internos que permitan presentarse al exterior con una sola voz. Las ciudades deben ser, al mismo tiempo, competitivas y colaboradoras: competitivas en sus estrategias de relación exterior y colaboradoras en sus estrategias de relación interior (a nivel local). La gobernanza provoca una doble complejidad: operar desde la interacción vertical (multinivel) y desde la incorporación de un número creciente de actores (Brugé, Gomà y Subirats, 2005: 3). Una ecuación como esta depende de la forma del modelo de gestión en el ámbito gubernamental, pues los influjos de la sociedad deben tener contrapartida y ser coherentes con las premisas de la estructura institucional y de desarrollo organizacional. Pero los formatos de gobierno participativo y de descentralización no pueden sustituir el poder de coordinación por parte de los gobiernos locales.

Como en un proceso de causación circular, las prácticas de gobernanza tienen más posibilidades de generar resultados cuanto más fuerte es el Estado y la sociedad civil (Boschi, 1998). La capacidad de gobierno y sociedad son, por lo tanto, variables indisociables para concebir un modelo de gestión eficiente, democrático, emprendedor y participativo. Las administraciones locales, cuanto más amparadas en su capacidad de gobierno y en la gobernanza participativa, mejor implementarán cambios en la gestión pública con la colaboración de la población local (Fenwick, Elcock & Mcmillan (2006).

En esa medida, las tres características más distintivas de la gobernanza participativa son: el énfasis en la existencia de múltiples agentes institucionales y sociales; el interés por los resultados finales y sus impactos, más que el rendimiento organizacional; y el énfasis en la calidad del proceso interactivo, a través del cual se toman las decisiones (Parrado, Toffler y Boivard, 2005: 4).

Por lo tanto, capacidad de gobierno implica una forma organizativa de concebir la estructura del Estado como una red con sus enlaces internos y externos, amparada en sistemas de decisión participativos (exterior) y gestión democrática (interior) como un medio para calificar las políticas y sus resultados. La estructura y el sistema gerencial deben basarse en una geometría política flexible capaz de procesar información y ser políticamente variable, según los contextos societarios cambiantes. La construcción del Estado de la red debe organizarse combinando seis principios de funcionamiento administrativo de la gobernanza local y sus nexos con redes de participación social.

1. Democracia pactada con la sociedad civil: las metas del gobierno siempre se negocian con la sociedad al establecer plazos y compromisos públicos susceptibles de fiscalización y «supervisión» democrática a través de los mecanismos de control social incentivados por el gobierno para realizar esa «auditoría ciudadana». Se trata de un proceso de «cogestión» en que la democracia participativa no puede ser analizada como tutela gubernamental a los moldes

populistas, ni tampoco como una visión «anarquista» de sociedad auto-gobernable.

2. Compromiso público: las metas del gobierno tienen coherencia con el programa electoral y el «contrato social» producido desde ese periodo de pre-gobierno y genera consecuencias prácticas para el cotidiano de la administración al contribuir con la organización de una agenda con temas debatidos en el proceso de gobierno y de «cogestión» con la sociedad.
3. Efectividad de la acción pública: acciones implementadas a lo largo de la gestión enfrentan los problemas de alto impacto en el tema «cuidar a las personas», «cuidar de la ciudad y organizar el espacio urbano» y «ampliar los niveles de participación popular».
4. Agregación de valor público: la actuación del gobierno en todos sus frentes de intervención se pauta para satisfacer las necesidades humanas presentes y futuras, en el ejercicio de sus derechos y en la defensa del valor y la esperanza de la vida, con base en supuestos democráticos (Hintze, 2005). Valor público que se materializa en la transferencia de bienes y servicios públicos comprendidos como derechos de la ciudadanía y propiedad colectiva para atender a la sociedad como un todo.
5. Creación de una cultura cívica democrática: valores y creencias que sustentan una relación transparente y de confianza entre ciudadanía y gobierno, en los marcos de una nueva institucionalidad pública que busca equilibrar y compensar la insuficiencia de recursos financieros con la calidad de la participación ciudadana y la construcción de pactos colectivos, en torno a las opciones de inversiones a realizar por los gobiernos locales.

Los cinco puntos mencionados pretenden sugerir un guión de cuestiones que pueden servir como parámetros de constitución y, al mismo tiempo, de evaluación de un patrón de «buena gobernanza» local y sus eslabones con la construcción de redes con diversos actores sociales. El objetivo de la síntesis realizada es indicar alternativas que respondan a los desafíos crecientes

de las administraciones municipales ante la complejidad de las demandas de la sociedad.

3.4 Presupuestos participativos

Los gobiernos locales democráticos son un medio de participación popular organizada para disputar la riqueza generada en la ciudad y pueden ser una alternativa para inhibir la práctica patrimonialista y el patronazgo que confunde el interés privado con el público. Comprende la esfera estatal como un vehículo imprescindible para profundizar el control del poder local, no por los intereses privados sino a partir de los intereses de la mayoría de la sociedad y amplía la conciencia crítica de los ciudadanos. Esta asertiva inicial es fundamental para el desarrollo del raciocinio que basa la visión de gobierno de aquellas administraciones que comprenden la necesidad de construir modelos de organización del Estado orientados por la democracia, la participación popular y la transparencia en la gestión pública.

En primer lugar, la participación popular como método de planificación municipal es una práctica innovadora de gestión. Pero, además de la democracia participativa ejercida a través de mecanismos como el Presupuesto Participativo, hay que dejar claro los enlaces entre la radicalización de la democracia y la construcción de una sociedad con niveles mayores de igualdad y que pueda responder afirmativamente a la «tensión dialéctica entre regulación y emancipación social» (Genro, 2000: 17). Son las experiencias de participación, democratización del Estado y creciente control social sobre la máquina pública las que hacen de esos gobiernos locales la expresión de los intereses de los ciudadanos.

En segundo lugar, profundizar la democracia tiene una función pedagógica, pues enseña que solo la organización y la participación popular pueden garantizar conquistas sociales duraderas. Este es un elemento central de la disputa por la hegemonía político-cultural sobre la sociedad, amparado en un proyecto de bases democráticas y populares, que se amplía y se sostiene conforme avanza la concientización política. En la concepción de gobiernos locales democráticos, corresponden al Estado los intereses mayoritarios de la ciudadanía,

dividiendo la decisión sobre los rumbos de la ciudad entre la población y evidenciando que la democracia representativa posibilita un acceso más bien limitado al ciudadano en el mundo de la política.

En otras palabras, el gobierno electo por las reglas de la democracia representativa crea los mecanismos necesarios para ampliar el control popular sobre la esfera estatal, comprendiendo que las bases de su legitimidad residen en la soberanía popular. Es de esta práctica que los gobiernos progresistas deben nutrirse para ampliar la posibilidad de alimentar su legitimidad. Desarrollar nuevas formas de «compartir» las decisiones al estructurar un mecanismo que funde a los representantes elegidos por el sufragio universal con aquellos indicados por otras formas de participación directa, oriundas del movimiento social. Esta constitución genera dos focos de poder democrático para decidir y controlar el Estado: uno originario del voto, otro originario de instituciones directas de participación, representación política tradicional y participación directa y voluntaria de los ciudadanos, decisión individual (de querer participar) y participación colectiva (que genera decisiones colectivas) (Genro y Souza, 2001). Para eso, según Genro (2000: 23):

> La representación política –estable, previsible, claramente normalizada– debe ser articulada con las representaciones de hecho y de derecho, que tengan capacidad de representar la ciudadanía activa, que hoy organiza la sociedad civil «por debajo», como nuevas formas de poder que construyen –en redes informales y formales– nuevas formas de legitimación. Es una nueva red social de defensa colectiva de la ciudadanía que apareció como reacción democrática, de la sociedad fragmentada y carente de canales de participación, contra la impotencia del ritualismo democrático-formal […] Ellos forman, así, un sistema de presencia, de participación directa, sin la mediación exclusiva de aquella política cuya «praxis» fue forjada por la cultura de la representación moderna.

La elección de gobiernos locales democráticos no garantiza la permanencia de ese proyecto político si no es alimentado por la ciudadanía activa, que aboga en defensa de su mantenimiento. Por eso se consolida un proyecto político y no solo un proyecto electoral. Por eso, es necesario que los gobiernos locales democráticos dejen claramente demarcados los cambios de prioridades en las inversiones con recursos públicos. Esta es la sustentación social necesaria para mantener el proyecto político y hacer avanzar la ampliación del control de la población organizada sobre el Estado.

Es importante incentivar la participación de la población y hacer de ese proceso pedagógico un medio de politización y de formación ciudadana. En esa dirección, nada más importante para ejercitar la práctica de la ciudadanía que la democratización de los recursos públicos y la descentralización del poder local. Es a través del presupuesto público que la población puede intervenir en la distribución de la riqueza local y dirigir su aplicación en beneficio de sus principales necesidades. Es la riqueza generada por la población siendo administrada por ella misma, a través de formas de la democracia participativa y directa. Esta práctica no solamente educa y concientiza a la población sobre su papel histórico en la construcción de un nuevo tipo de sociedad; también rompe con el distanciamiento que el mito del Estado tecnocrático crea en la relación con la ciudadanía. Una visión elitista que confiere al Estado un mandato de neutralidad burocrática y técnica que está, supuestamente, más allá de la capacidad del ciudadano común de comprender y que, como práctica gerencial, está sostenida en la democracia participativa, es un elemento de gobernabilidad decisiva para los gobiernos progresistas.

Así, la transformación de la relación Estado vs. Sociedad sirve para «presionar» el propio Estado para ponerlo al servicio de los intereses de la mayoría de la gente. Pero esa relación entre Estado y Sociedad debe estructurar un modelo de gestión colectiva que fortalezca la planificación municipal sostenida en la participación popular y en la acción directa del pueblo, sin que se establezca un proceso de ruptura de la autonomía de los movimientos sociales y de las demás organizaciones representantes de la sociedad. La

democracia participativa se construye apoyada en las entidades populares, pero no crea lazos de dependencia o subordinación política que macule su autonomía y capacidad de movilización en la defensa de los intereses del segmento social que representa. Será la creación de esta nueva esfera pública no estatal que deberá legitimar e institucionalizar una nueva política deliberativa, calcada en la sociedad civil como «base social de espacios públicos autónomos».

Es en esta medida que la implementación de la democracia participativa significa el empoderamiento de la población. Si la población decide por un proyecto político, corresponde al gobierno implementar las acciones de democratización del poder y de ampliación del control social sobre el Estado. Cuanto más la participación popular esté asentada en la descentralización, mayor será la capacidad de responder con eficacia y eficiencia a la complejidad y multiplicidad de problemas que deben ser solucionados en las regiones y barrios de la ciudad. El poder no solo se democratiza como cada vez más cercano y accesible a la población. La lógica del Estado omnipotente se deshace, pues se vuelve más visible a la práctica democrática. De esta forma ocurre un incremento de las capacidades y potencialidades locales que contribuye de manera más cualificada para atender las demandas de las comunidades. En esa dirección, mecanismos como el Presupuesto Participativo buscan:

a) Ampliar la legitimidad de hacer política con ética, transparencia y con apoyo popular organizado.
b) Construir una nueva esfera pública democrática que amplíe la posibilidad de control social sobre el gobierno y de niveles mayores de rendición de cuentas.
c) Ampliar la conciencia política e histórica de los sectores más excluidos de la sociedad.
d) Concretar la posibilidad de construir una vida mejor, amparada en la organización popular.
e) Desarrollar la práctica de la solidaridad social sobre la base del interés colectivo.

f) Promover la disminución de la desigualdad social basada en las políticas públicas.
g) Ampliar gradualmente el control social sobre el Estado a través de los mecanismos de planificación participativa, como el Presupuesto Participativo y otras formas de participación ciudadana.
h) Respetar y promover las diferencias de opinión como forma de emular la construcción de una visión cada vez más hegemónica sobre las alternativas de desarrollo local sostenible.

Es el Presupuesto Participativo (PP) –pero también otras formas de democratización y descentralización decisoria– uno de los ejes centrales para consolidar una esfera pública no estatal con la institucionalización del funcionamiento sistemático de un nuevo *modus operandi* de la práctica política y su relación con la ciudadanía y la auto-organización de la sociedad. La legitimidad se desplaza del poder constituido y auto-referenciado para los canales previsibles y normalizados de participación popular. Así, según Moll y Fischer (2000: 159), el cambio es de:

> Estado privatizado y centralizado por intereses de minorías económicas, imponiéndonos la tarea de su recreación, en el sentido de que ser Estado sea igual a ser público. La esfera pública que el PP engendra nace de una interlocución entre el poder público y los grupos organizados antes o, a partir de la pedagogía de la vida en la ciudad, que él constituye y potencia.

Así, los municipios pasaron a ser los espacios públicos privilegiados para la implementación de prácticas políticas democráticas y participativas. En términos más concretos, las experiencias de Presupuestos Participativos han obtenido más notoriedad para la concreción de esa visión de democracia en el plan local. El Presupuesto Participativo es un importante espacio de debate y definición de los destinos de la ciudad. En él, la población decide las prioridades de inversiones en obras y servicios a ser realizados

cada año, con los recursos del Presupuesto del Ayuntamiento. En ese espacio público, entre las claves que pueden ampliar la posibilidad de éxito en la implantación del Presupuesto Participativo están, según Goldfrank (2006):

a) Voluntad política: el partido involucrado y, en especial, el alcalde y los oficiales encargados de llevar a cabo el PP deben estar comprometidos ideológicamente con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana, con miras a compartir la toma de decisiones.
b) Capital social: la comunidad local debe tener asociaciones civiles, preferiblemente dispuestas a participar en los asuntos municipales.
c) Personal competente: La administración debe contar con empleados técnicamente calificados.
d) Tamaño reducido: el municipio/distrito para la toma de decisiones no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva.
e) Recursos suficientes: los gobiernos deben contar con los fondos para ejecutar sus acciones.
f) Plataforma legal: las leyes existentes deben permitir y preferiblemente incentivar la participación ciudadana en cuanto a las decisiones presupuestarias.

En cuanto a su diseño institucional, Goldfrank (2006) destaca:

a) 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.
b) Informal vs. formal: estructura informal y abierta, que permita la participación sin privilegios a organizaciones

ya existentes o para evitar la manipulación política formalizar por ley.

c) Deliberación: participantes deben enfrentar discusiones y contar con poder de decisión acerca del proceso de presupuesto, al menos en cuanto a priorizar las inversiones por realizar.

d) Supervisión centralizada: la alcaldía debe estar directamente involucrada en la coordinación.

e) Reglas e información asequibles, incluyendo los criterios para asignar recursos en los barrios y la información presupuestaria, deben estar disponibles y accesibles para el público en general.

3.5 Evaluación y gestión por resultados[10]

La concepción sobre gestión por resultados se remonta a la «administración por objetivos» de Peters Drucker en su libro «Práctica de Administración de Empresas». Las empresas serían mejor administradas si establecían metas claras que servirían como directores de la acción y para la verificación de resultados. En el sector público la implementación de la gestión por objetivos se constituyó en un marco de referencia para nuevos formatos organizacionales enfocados en resultados de las políticas públicas, en oposición al modelo tradicional orientado hacia los medios.

Pero, según la gestión por resultados, corresponde a los gobiernos, además de dirigir y ejecutar, también planificar y evaluar para recuperar las dimensiones temporales de futuro y pasado casi inexistentes en la práctica burocrática (Ozslak, 1999). De esta forma, las principales características de una gestión por resultados deben contener las siguientes dimensiones: a) ser un marco conceptual de gestión organizacional en el que el factor resultado aplicado a todo el proceso de gestión se convierte en referencia clave; b) ser un marco de adquisición de responsabilidad gerencial a través de la vinculación de los dirigentes a los resultados

[10] El apartado está basado en Grin (2008a; 2008b; 2008c).

obtenidos; c) ser un marco de referencia que integra los distintos componentes del proceso de gestión, ya que se propone interconectarlos para optimizar su funcionamiento y; d) ser un marco para una nueva cultura organizativa, directiva y de gestión a través del cual se pone énfasis en los resultados y no en los procesos y procedimientos (CLAD, 2007: 13).

La gestión por resultados se opone a la gestión pública tradicional centrada en el error, la sospecha inhibe las iniciativas, alimenta la desconfianza en los órganos y las personas y afecta la eficiencia de la organización, haciendo hincapié en el análisis de los efectos de las políticas (Behn, 1998).

Por eso, en la gestión para resultados la medición de desempeño de los gobiernos constituye un instrumento de vigilancia orientado a asegurar el valor del dinero público, una forma de verificar la efectividad de los programas y un aporte para fortalecer la confianza en los gobiernos con la publicación de las medidas rendimiento. De ahí que la evaluación de las actividades sea un aspecto crítico con respecto los esfuerzos para dotar de mayor capacidad a los gobiernos y fortalecer el profesionalismo en el servicio público para evitar los intereses particulares de las burocracias (Caiden y Caiden, 1998).

Pero a pesar de esa importancia técnica y política, la verificación de resultados, las medidas de desempeño y la evaluación de programas es algo más que información, pues son parte integral de los procesos de gestión y de su entorno político (Caiden y Caiden, 1998). En este particular, la definición sobre la agregación de valor público asume relevancia, pues se plantean tres preguntas de naturaleza técnica y política: ¿resultados para quiénes?; ¿qué medir?; ¿quién mide? La respuesta a estos cuestionamientos no depende únicamente de la buena definición de medidas de rendimiento, pues la decisión sobre las prioridades del gobierno es, ante todo, una orientación política.

Así, verificar resultados puede ser un medio de atestar la eficacia de las decisiones. Este es uno de los aspectos que merecen atención en el análisis de los modelos de gestión para resultados y de las medidas de desempeño seleccionadas. Pero, desde el punto de vista pedagógico, aún así es mejor respuestas imprecisas para

cuestiones importantes que tienen respuestas precisas para los aspectos secundarios (Ruffner, 2002).

Otro punto a considerar en las instituciones públicas es «la combinación de dos ingredientes que no siempre andan juntos: la legitimidad y la competencia técnica y profesional de los responsables de los mecanismos de evaluación y seguimiento» (Schwartzman, 2001: 8). El que mide y debe ser responsable de los resultados necesita tener respaldo técnico (capacidad gerencial y profesional en su actividad) y político (algún nivel de aceptación en el interior de la gestión organizacional que respalde sus posiciones para crear un ambiente favorable para el análisis y la evaluación).

Este aspecto es relevante, pues la gestión para resultados incluye información sobre desempeño y su juicio valorativo generalmente requiere un posicionamiento que combine análisis técnico con interpretación cualitativa que, a su vez, depende de las referencias teórico-metodológicas adoptadas. Esta flexibilidad de los responsables en decidir las formas de realizar mediciones y evaluaciones de desempeño no debe prescindir de un método estandarizado para toda la organización, con el fin de reducir las críticas de subjetividad y parcialidad del análisis y sus resultados.

Aunque se busquen los indicadores más adecuados y la definición de un marco gerencial objetivo, aún así lo más importante consiste en responsabilizar y movilizar todos los niveles gerenciales para cambiar la cultura organizacional y orientarla hacia los efectos de la acción en lugar de los controles de las normas. Así, debe ser enfatizado que, aunque los resultados medidos a través de indicadores son importantes, la institucionalización de un proceso pedagógico de cambio cultural es más relevante al permitir el aprendizaje de un nuevo modo de actuar sobre la realidad administrativa y gerencial basado en objetivos innovadores que desalienten gradualmente la rutina burocrática.

La adopción del sistema de gestión por objetivos debe considerar el propósito práctico de las evaluaciones de desempeño para subsidiar acciones correctivas de problemas detectados o niveles de desempeño más allá de lo proyectado. La gestión para resul-

tados debe fundamentarse en los resultados definidos antes de entrar en operación, debe simplificar las tareas relacionadas con la función gerencial para que ejecución y evaluación efectivamente se implementen, debe seleccionar las informaciones prioritarias para la toma de decisiones en cada nivel jerárquico para dotar la organización de agilidad operativa, ampliar la capacidad de iniciativa que estimule el autocontrol y la búsqueda de soluciones enfocadas en los objetivos del gobierno como mecanismo de aprendizaje colectivo (Albavera, 2003).

Al establecer esta visión orientada a resultados, los gobiernos se benefician con: a) introducción de un marco analítico que revise objetivos estratégicos con el desempeño obtenido en su ejecución; b) fomento de una cultura organizativa que pone énfasis en la capacidad de iniciativa; c) fomento de estructuras organizativas más flexibles que generan una mayor eficacia operativa; d) calificación de una postura que busca mayores rendimientos institucionales como efecto de un método interactivo de trabajo que mejora la comunicación interna y estimula «círculos de innovación»; e) facilitación en la sistematización de informaciones que sirve de apoyo para las decisiones de gobierno; f) implantación de un control de desempeño para la verificación de los progresos organizacionales y sus resultados; g) contribución al diseño del desarrollo profesional considerando la «capacidad humana disponible» y la «capacidad humana necesaria»; h) ampliación de la transparencia de la gestión pública y de la «rendición de cuentas» en todas sus dimensiones (legal, administrativa, política y social) (Albavera, 2003).

La implementación de modelos de gestión orientados por desempeño y objetivos se constituyó en una referencia para nuevos formatos organizacionales frente al modelo tradicional, centrado en normas y procedimientos. Las principales características de una gestión por resultados son: a) nuevo marco para una cultura organizativa, directiva y de gestión organizacional en que el factor resultado es aplicado a todo el proceso de gestión; b) nueva cultura de adquisición de responsabilidad gerencial a través de la vinculación de los dirigentes a los resultados obtenidos; c) marco

de referencia que integra los distintos componentes del proceso de gestión para optimizar su funcionamiento (Clad, 2007: 13).

Los sistemas de gestión por objetivos deben orientarse por la búsqueda de soluciones enfocadas en los objetivos del gobierno como estímulo al desarrollo gerencial y obtención de legitimidad política. Para esa visión gerencial es importante el sentido de solidaridad interna entre todas las áreas, una cultura que estimule el aprendizaje colectivo y su organización interna en equipos de trabajo. Con base en estas premisas, los desafíos para la implementación de una gestión basada en colectivos de trabajo son: a) condiciones efectivas de los equipos para actuar como equipos; b) capacidad de los equipos para interactuar para modificar la realidad; c) condiciones para enfrentar diferencias internas creando motivación para acciones cooperadas; d) convencer a las personas de que los equipos de aprendizaje y los equipos de trabajo tienen un potencial transformador a largo plazo (Reschenthaler y Thompson, 2001).

Para tornar operativo el modelo de gestión por resultados coherentes con esa visión de cambio de la cultura organizacional y con el sistema de planificación, la estructuración de foros colectivos es el mecanismo más adecuado. Estos colectivos de gestión deben pasar a formar parte del sistema de toma de decisiones formal. Con esta incorporación de los equipos de gestión en el proceso formal de decisión gubernamental la capacidad de respuesta se califica.

En la gestión pública orientada estratégicamente por metas de gobierno desplegadas en una planificación con ejes y metas a ser alcanzadas, el proceso de evaluación de desempeño es distinto. La organización coherente de objetivos coordinados en políticas públicas y la articulación de prioridades comunes a la sociedad en programas con sus indicadores definen otro patrón de gobernanza. Los indicadores contribuyen a mejorar la capacidad de gobierno y calificar el aprendizaje organizacional con base en el desempeño pasado, posibilitando el ajuste entre metas iniciales, resultados alcanzados y comportamientos futuros (Peters, 2003). La importancia fundamental de saber si es posible

establecer relaciones entre las actividades gubernamentales y los resultados (Caiden y Caiden, 1998).

En nuestra visión, establecer prioridades y metas, los medios para alcanzarlas y evaluarlas es un elemento central del arte de gobernar. Esta capacidad institucional de alcanzar objetivos definidos requiere soporte en dos aspectos: un proyecto de gobierno organizado (políticamente definido) y un modelo de gestión (técnicamente organizado y competente) (Dror, 1994). La aproximación entre racionalidad política y racionalidad administrativa puede ser obtenida a través de mecanismos de modernización que definen los ciclos de planificación estratégica, sistemas de gestión y evaluación de resultados y, de forma objetiva, materializados en la estructura del sistema de gestión.

Esta síntesis técnico-política busca respuestas distintas de los controles legales y normativos para la verificación de la efectividad de la acción pública. Se entiende, por lo tanto, que «la gestión pública es la instancia mediadora entre las políticas públicas formuladas en el campo de la política y los resultados que se obtengan de su implantación en el campo de la administración» (Cunill Grau y Ospina, 2003: 28).

La definición de un modelo de evaluación basado en indicadores debe responder a estos dos objetivos citados para: a) políticamente contribuir en la evaluación de la gestión estratégica y en el desempeño de sus objetivos, metas y programas; b) administrativamente contribuir en la mejora de la gestión organizacional al generar informaciones que califican el análisis del desempeño y la ejecución de las acciones. De esta forma se acerca la evaluación de la política y la de un proceso de aprendizaje.

Con ello debe quedar claro que la elección de las medidas es una opción orientada políticamente para evaluar objetivos definidos de forma política. La evaluación se hace según «pautas inherentes» a las propias políticas de gobierno (Subirats, 1995). Por lo tanto, la pregunta mejorar el rendimiento ¿para qué? es la cuestión que se plantea. Para la administración pública la respuesta de orden político está orientada por dos aspectos: a) implementar

políticas públicas que amplíen la agregación de valor público; b) calificar los procesos de rendición de cuentas y democratización de la gestión con más transparencia y acceso a los indicadores de resultado de las acciones (Cunill Grau y Ospina, 2003).

Este mutuo condicionamiento es el que hace de los sistemas de gestión y de evaluación un mecanismo de síntesis entre política (planificación y proyecto de gobierno) y técnica (el modelo de gestión). Generar un ambiente de modernización que califica condiciones de ejecución y gestión de los programas y servicios para garantizar más eficacia y efectividad es insuficiente para evaluar el alcance político del análisis de desempeño. Los fines políticos (la efectividad de la planificación gubernamental) y los medios gerenciales (sistema de gestión y evaluación de los indicadores de resultados) necesitan estar estructuralmente organizados en la administración pública.

En cuanto a su carácter más conceptual y organizativo, un sistema eficaz de informaciones gerenciales debe expresar, en primer plano, las demandas de la ciudadanía como razón de ser de la acción pública. Para hacer de este concepto un instrumento práctico de gestión, los indicadores de desempeño (información orientada a la gestión) se entienden como representación cuantificable de la calidad, eficiencia, eficacia y efectividad de cualquier acción. El procesamiento de la información cumple la función de calificar el análisis de desempeño de una acción u órgano en la planificación, ejecución, chequeo, actuación correctiva y mejora para la retroalimentación.

Con base en esta concepción, el primer cuidado a ser adoptado durante el análisis y selección de las informaciones disponibles consiste en separar los «buenos» indicadores del conjunto de datos existentes. No es aconsejable generar acumulación y exceso de informaciones que secunden el análisis prioritario de los resultados (Alecien y Foucher, 2001). Muchos paneles de control demasiado cargados pueden generar pérdida de foco en relación con el objetivo central de la gestión estratégica de resultados. Luego, «si los indicadores no se pueden construir pronto, déjelos en espera.

Valen más algunos indicadores confiables que muchos indicadores inciertos» (Alecien y Foucher, 2001: 308).

Se debe seleccionar información relativa a las metas y objetivos de la planificación estratégica de gobierno, con énfasis en los programas como materialización de las marcas y ejes. Esta vinculación entre gestión e indicadores contribuye a generar un proceso pedagógico suscitado por los números medidos, por el análisis realizado y las iniciativas a ser implantadas. Se considera, por lo tanto, que la medición de la realidad siempre es una elección entre medir alguna parte en detrimento de otros aspectos y que el debate realizado en torno a las mediciones siempre produce lecciones importantes.

Al considerar estas cuestiones iniciales, el modelo se orienta por el siguiente razonamiento: a) los indicadores deben tener sus medidas establecidas para orientar la recolección de datos. Las medidas son los atributos seleccionados por ser juzgados importantes, sobre la base de criterios técnicos y políticos (la decisión sobre qué medir no es imparcial) que orientan las evaluaciones. Es la determinación de los atributos que serán recolectados y su confrontación con la realidad medida lo que producirá una información válida para una acción de mejora; b) de esa comparación y el análisis cualitativo de los atributos será posible determinar cuál es el valor de la información obtenida para calificar el desempeño de un área, acción o proyecto. Saber el valor agregado de la información orientada a la gestión por objetivos es una consecuencia de las elecciones realizadas sobre qué medir o qué excluir de la recolección y medición.

Esta matriz metodológica estructura un árbol de indicadores con coherencia interna y encadenamiento lógico entre los niveles estratégico, táctico y operacional con los programas y sus respectivas acciones. Como los indicadores se organizan de manera sistémica e integrada y cada nivel jerárquico, al mismo tiempo, se aprovecha de los resultados de las otras esferas y contribuye al mejor entendimiento de forma global, el proceso de retroalimentación se califica de forma sustancial.

La gestión por resultados puede, de esa forma, ampliar la accesibilidad de los indicadores de forma descentralizada a los gestores de todos los órganos y colectivos de trabajo y calificar sus decisiones, como ya lo hemos hecho. Esta descentralización es coherente con el modelo de gestión que busca construir una nueva cultura organizacional, basada en mayor rendición de cuentas política y gerencial. Se crea, de esta forma, un ciclo de gestión que combina las fases ejecución-evaluación al hacer de los resultados medidos y analizados un mecanismo que evalúa el logro de metas, y fundamenta un plan de acción correctiva con miras a mejorar el desempeño.

Ejecutar una acción sin evaluación posterior y evaluar sin implementar una acción correctiva y/o de mejora pasan a ser prácticas anacrónicas ante las evidencias de datos y hechos generados por los indicadores y estímulo para acciones innovadoras. Conforme con esta comprensión, la acción e información son aspectos integrados de actividad humana y la precedencia de cualquiera de los dos aspectos depende de la etapa de implementación en la que se encuentre. Pero, aun así podemos ordenar el raciocinio analítico para realizar cuatro momentos de evaluación:

1. Evaluación inicial (exante): verificación a partir de un marco referencial (punto cero) y válida para el diagnóstico organizacional y estructurado a través de: a) conocer el problema o necesidad, contexto de la acción y el perfil del público objetivo; b) establecer un marco referencial de la situación para la comparación en la evaluación de impacto (expost); c) conferir la viabilidad técnica, política y económica del proyecto.
2. Evaluación de la eficiencia y eficacia (monitoreo y seguimiento) de las acciones a través de: a) perfeccionar el conocimiento del problema, su contexto y público objetivo; b) adecuar la planificación definida con sus programas y acciones; c) seguimiento de procesos y actividades previstas; d) identificar puntos críticos en la implementación; e) corregir factores necesarios.

3. Evaluación de resultados realizada al final de la etapa de ejecución del programa o proyecto a través de: a) verificar si se han alcanzado las metas previstas en sus objetivos; b) medir los cambios provocados en la situación, el contexto y el público objetivo; c) identificar las ganancias de aprendizaje; d) ofrecer elementos para conocer la efectividad del programa.
4. Evaluación de impacto (expost): realizada tras la finalización del proyecto a través de: a) determinar los efectos estrictamente imputables al proyecto o programa; b) comparar los cambios provocados en la situación, el contexto, el público objetivo exante; c) identificar las ganancias de aprendizaje; d) comparar objetivos e inversiones realizadas con los resultados e impactos obtenidos.

3.6 Observatorios ciudadanos[11]

Son estructuras que permiten obtener una visión amplia de la evolución de determinados fenómenos y acontecimientos sociales. Es un instrumento destinado a la recopilación sistemática y permanente de datos y su conversión en información, dotándola de importancia y propósito. De hecho, son espacios donde se recoge la opinión y el parecer de los actores directamente involucrados con la situación del fenómeno económico o social observado –información cualitativa–, además de trabajar los datos de carácter cuantitativo que colaboran en la definición y medición del fenómeno a observar.

Están destinados a captar, organizar, evaluar y procesar información para poder difundir conocimientos. Además, buscan generar información que comprometa e involucre a muchos y distintos actores como parte de las funciones de la organización de un observatorio. Los productos de un observatorio pueden servir para:

a) Caracterizar una situación o momento.

[12] El resumen de los Observatorios Ciudadanos está basado en Marcial (2009) y Valenzuela-Montes, Luís Miguel y Cortes-Silva, Juliana Carvalho (2015).

b) Apoyar la toma de decisiones coyunturales.
c) Formular escenarios a futuro.

Inclusive, sirven para la reflexión al generar espacios públicos de discusión sobre temas de interés involucrando a terceros, como es el caso de periodistas, académicos, investigadores, sectores y organizaciones públicas y privadas. Los observatorios son instituciones sociales importantes en la producción de conocimiento para la acción y definición de políticas públicas. Por tanto, deben definir:

a) Los espacios de observación y delimitar qué información se requiere con relación a sus objetivos.
b) Tener muy claro qué se puede y qué se quiere hacer con esa información.
c) Identificar de manera precisa los requerimientos de información, selección de las fuentes más adecuadas, análisis riguroso de los resultados.
d) Cuáles son sus productos útiles a nivel estratégico, como es el caso de los indicadores.
e) Buena planificación operativa que permita la comparación de lo ejecutado con los resultados esperados.

La misión de un observatorio es vigilar y detectar lo que ocurre en su ámbito de actuación, y su valor agregado se sustenta en: 1) buscar la información, 2) discernir su relevancia, 3) organizarla de modo coherente y 4) presentarla de forma clara. Aunque no se logra el consenso sobre la definición sí existe una comprensión tácita del término que designa al conjunto de actividades y procedimientos destinados a identificar y evaluar aquella información que se produce en un contexto, como mecanismo para generar evidencia útil para la toma de decisiones en un ámbito de competencia (Marcial, 2009: 6).

Según Valenzuela-Montes y Cortes-Silva (2015), los observatorios urbanos son entidades que cobran cada vez mayor importancia en temas relacionados con la gestión y la planificación de

las metrópolis alrededor del mundo. En la actualidad, se institucionalizan progresivamente en respuesta a las demandas ciudadanas de más acceso a la información y de mayor transparencia en los procesos de toma de decisión.

En América Latina existen algunas experiencias de observatorios ciudadanos. Sin la pretensión de agotar el tema, se presentan algunos casos:

1. En Bolivia: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba avanzan en la conformación de ciudades sostenibles y en la consolidación de los observatorios ciudadanos, que realizan un monitoreo de los indicadores de la calidad de vida. Uno de los propósitos del Observatorio «Nos Une» es contar con un sistema de monitoreo de la calidad de vida como el desarrollo económico, social y político.
2. El Observatorio de Jujuy surge en el marco de las actividades de la Organización no gubernamental Amanecer Andino. Los objetivos del Observatorio se centran en incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones, en la vigilancia de la ejecución y en la evaluación de los planes, proyectos y resultados de la gestión pública.
3. En Argentina: las experiencias llevadas a cabo en la ciudad de Mendoza y en la municipalidad de San Salvador de Jujuy se presentan como pioneras en cuanto observatorios ciudadanos municipales.
4. El Observatorio Ciudadano Nuestra Mendoza somos todos propone comprometer a la sociedad y a los gobiernos con un conjunto de metas para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos, poniendo en relevancia indicadores sociales, ambientales, económicos y culturales para el Gran Mendoza.

Además, los observatorios ciudadanos son un apoyo a prácticas de gobierno abierto. Las prácticas de gobierno abierto nacen de la revisión del modelo de gobierno representativo y de la posibilidad de expresión y participación ciudadana con nuevas

tecnologías. El gobierno abierto se sustenta en tres pilares: La transparencia, la colaboración y la participación.

El acercamiento de estos tres pilares a las diferentes instancias de la Administración Pública es un desafío permanente para los gobiernos locales. Es en este contexto que la vinculación del Estado con las organizaciones de la sociedad civil se convierte en un factor indispensable en la implementación de las prácticas de gobierno abierto. Los observatorios ciudadanos municipales son entidades que acercan, mediante el uso de las nuevas tecnologías, las instituciones públicas a la ciudadanía.

CAPÍTULO 4

Gobierno moderno y de calidad para aumentar la eficacia y la eficiencia de los recursos públicos

Gobierno moderno y de calidad para aumentar la eficacia y la eficiencia de los recursos públicos

4.1 Profesionalización de la gestión pública

El ambiente económico, social y político viene ejerciendo un enorme impacto sobre la ciencia de la administración, específicamente en el campo del desarrollo de personas. Esta realidad ha llevado a las organizaciones a cambiar algunas de sus prácticas gerenciales, entre las cuales una de las más significativas consiste en traer para sí la responsabilidad de la coordinación del aprendizaje y de la educación de sus colaboradores, sea para atraer o retener talentos, sea para atender a la gestión de su capital intelectual, precisamente para tener agilidad en responder a los cambios que se presentan en la vida económica y social.

Con una visión de reforma de Estado pautada por la reducción de costos y el «peso» de la intervención estatal en el «mundo de la vida» (Habermas) se hace necesario reponer una visión crítica de la relación Estado vs. Sociedad. En este sentido, el proceso de desarrollo profesional continuado es una pieza clave para reforzar el debate sobre el Estado y la reforma de su modelo gerencial. La inversión en recursos humanos surge como una necesidad requerida de la nueva Administración Pública, en oposición al modelo burocrático que ya ha agotado su capacidad de responder a los cambios organizacionales que el sector público requiere para repensar su modelo administrativo.

El impacto positivo en las organizaciones públicas que han implementado proyectos de desarrollo profesional ha demostrado que estas son el principal y más eficaz vehículo para promover el tan deseado alineamiento de los talentos humanos a las estrategias organizacionales. Pero para que se construya con éxito ese puente entre el desarrollo de las personas (competencias humanas) y las estrategias organizacionales (competencias técnicas y gerenciales) es necesario un cambio sustancial en la actuación del área de entrenamiento de las instituciones públicas.

Una de las premisas centrales del llamado modelo de la Nueva Gestión Pública tiene en la calificación profesional uno de sus mayores pilares de sustentación. Para los nuevos estándares de gobernanza en el sector público, la capacidad técnica y profesional va, al mismo tiempo, conformando un nuevo modelo de desarrollo organizacional con parámetros culturales e institucionales distintos en su grado de exigencia. Es decir, capacidad de gobierno y cualificación profesional caminan juntas para el fortalecimiento de un nuevo modelo de gestión pública.

Por este motivo, la organización de un nuevo paradigma de servicio público profesionalizado y amparado en la educación permanente de los servidores se presenta como centro de un modelo de desarrollo institucional y gerencial sostenido en tres pilares: a) una nueva cultura de valorización de los servidores; b) el refuerzo de la capacidad técnica y de gestión del Estado; c) capacidad política para comprender el impacto de las políticas públicas en el desarrollo social. Por eso, según Echebarria (2005: 12), es importante que el sector público sea dotado de «de nueva relevancia profesional [en el] ejercicio de funciones gerenciales, tanto mediante la reserva de un espacio propio como destacando los conocimientos y habilidades requeridos para su ejercicio». Esta es la dirección más eficaz para un modelo de gestión pública pues, según Toro (2011: 9):

> Por la búsqueda de soluciones al problema que representa el conglomerado de funcionarios públicos en cuanto a su conformación, y relación en tanto sector de intereses. De ahí que el trato que se le otorgue al funcionario estatal constituirá uno de los elementos clave para saber hasta dónde se puede hablar apropiadamente del nacimiento de un nuevo modelo de Estado […].

Así, es necesario situar el Estado y sus cambios, donde se puede destacar: a) reformar y reforzar los aparatos públicos estatales, concebidos como agentes fundamentales para articular

las relaciones sociales y promover el desarrollo; b) reformas de primera y segunda generación; c) el complejo tema del empleo público es una de las cuestiones prioritarias a abordar dentro de estas últimas reformas; d) garantizar la permanencia de las políticas públicas con profesionalizar la gestión. Por esa misma senda, se presentan los desafíos de servir mejor a la ciudadanía, la lucha contra la corrupción y garantizar que los empleados públicos sirven a un Estado más democrático. Por fin, el estudio y análisis de los sistemas de función pública adquiere importancia en los procesos de modernización de las políticas públicas (Blanco y Lumbreras, 2006). La profesionalización presentará muchas ventajas en la administración pública, entre la cuales se pueden destacar, según Blanco y Lumbreras (2006):

a) Reducción de la discrecionalidad irresponsable, asegurando, mediante el sometimiento al Derecho, la preeminencia del interés general y la objetividad en la acción pública.
b) Reducción de la corrupción, dada la certidumbre jurídica laboral y su caracterización como un elemento que coadyuva a la transparencia en el quehacer gubernamental.
c) Dignificación del servicio público y mejora en la implementación de las políticas públicas que pueden programarse y ejecutarse en el tiempo, sin ceñirse al período de gobierno.
d) Incentivo a la rendición de cuentas, la supervisión, la evaluación.
e) Elemento básico para garantizar eficiencia gerencial.
f) Eliminación de la cultura de la lealtad individual por una cultura de la responsabilidad.
g) Generación de seguridad laboral con base en el mérito y preservación de la memoria institucional.
h) Posibilidad de implementación de sistemas de capacitación permanentes y continuos, diseñados desde el interés de la organización y no desde el interés del individuo.
i) Construcción de sistemas de incentivos vinculados a los objetivos estratégicos de la organización.
j) Flexibilización en la gestión de personal.

De forma más específica, para los gobiernos locales, los desafíos que se presentan son de la siguiente magnitud, según Blanco y Lumbreras (2006):

a) Conseguir el liderazgo y un apoyo político suficiente y sostenido.
b) Liderazgo y apoyo político: necesarios, pues los cambios cualitativos del *management* público implican cambios en el equilibrio de influencias e intereses alrededor de la AP que considere, en nuestro caso, el servicio civil de carrera.
c) Fortalecer la dirección de recursos humanos e incrementar la apuesta por la formación como un factor estratégico para el desarrollo de la organización y de sus recursos humanos.
d) Sensibilizar a los actores con incidencia y socializar las propuestas: el proceso de implementación del servicio civil de carrera es un proceso cultural, además de normativo.
e) Diseñar un modelo de implementación de un sistema integral en el que se fortalezca la profesionalización del personal al servicio de los gobiernos locales.
f) Debe servir como una estrategia dirigida a afrontar los eventuales problemas de corrupción y ausencia de transparencia que presenten los gobiernos locales y estar orientado a la mejora de la prestación de los servicios a los ciudadanos.
g) Facilitar la flexibilidad y la cooperación organizativa haciendo compatible la especialización con la versatilidad de los puestos de trabajo y articular sistemas que hagan viable la movilidad interna y externa entre las distintas funciones públicas de los entes locales.
h) Articular un sistema salarial sensible y sencillo que potencie las competencias y el desempeño.

Una de las formas de insertar las políticas de profesionalización de la función pública en los gobiernos locales es, según Nogueira (2004), la proliferación de las escuelas de gobierno. Iniciativas como Escuelas de Gobierno, según Nogueira (2004: 175):

> Aun cuando las escuelas de gobierno han sido decisivas para que se disemine en el país una visión más amplia y crítica de la globalización económica, de la sociedad de la información o de la nueva administración pública del Estado y, por tanto, de su reforma, al menos han contribuido a que se mantenga viva una idea de Estado.

La Escuela de Gobierno es un medio para recolocar el papel del Estado como promotor de políticas públicas y proveedor de acciones y proyectos que amplíen la ciudadanía. Por eso, es necesario que la concepción pedagógica sintetice el saber hacer (técnicas operacionales) con el saber pensar (perspectivas teóricas), a partir de una visión de Estado orientada por una comprensión de que debe ser reformado, actuar como regulador ante la sociedad, debe organizar y administrar el aparato estatal, actuar como movilizador de la sociedad civil, entre otros parámetros también importantes. Esta consideración es importante, pues el modelo pedagógico y formativo de la Escuela de Gobierno buscó no reproducir la compartimentalización del modelo burocrático entre áreas de conocimiento y entre los que planean y los que ejecutan. Dicho de otra forma, explica Nogueira (2004: 188):

> […] El desafío mayor es actuar de modo no compartimentado (como si el administrar excluyese el dirigir, y el organizar fuera contradictorio con el reformar), para permitir que todos, sin romper con sus campos particulares de inserción, puedan verlo desde la perspectiva del gobierno y, más ampliamente, de la perspectiva del Estado y desde el espacio público democrático.

La ineficacia de los programas tradicionales de entrenamiento genera demandas crecientes para desperdiciar recursos con programas que no pudieran ser traducidos en resultados mensurables. Esta realidad apoya la transición del enfoque tradicional de T & D a un enfoque de desarrollar competencias en busca de resultados. El cuadro 1 muestra las diferencias clave entre los dos enfoques.

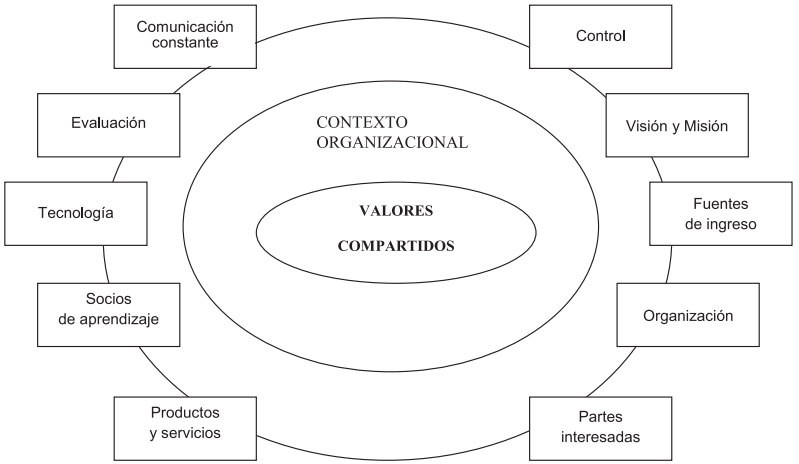
Cuadro 1- **Enfoques pedagógicos para procesos de profesionalización de la gestión pública**

Abordaje Tradicional (T&D)	Abordaje enfocado en atributos y resultados (EG)
El énfasis recae sobre la necesidad de aprendizaje de las personas; la adquisición de conocimientos y habilidades es la finalidad.	La tónica recae sobre las competencias que las personas necesitan poseer; la adquisición de conocimientos y habilidades es solo un medio para llegar a un fin, es decir, resultados.
Tendencia a tener una actuación reactiva, descentralizada, buscando alcanzar un gran público, con una razonable variedad de programas «abiertos», no siempre orientados a la solución de problemas organizacionales.	La Escuela de Gobierno centraliza las soluciones de aprendizaje para cada «familia» de cargos y funciones dentro de la organización, utilizando el entrenamiento como instrumento de masa crítica, reduciendo costos por la escala de contratación, definiendo patrones comunes para actuación.
Orientado hacia el evento.	Orientado hacia el proceso continuo de aprendizaje.
Rol táctico.	Rol estratégico.
Profesional del área de capacitación como responsable.	Administrador de la Unidad de Trabajo como responsable.
Público prioritario amplio	Currículum personalizado por familia de cargos en distintas áreas.
La clase es la única solución.	El entrenamiento en el aula es una de las múltiples soluciones posibles.
Metodología: aprender de forma pasiva.	Aprender de forma activa.
Cuerpo docente: Profesores y consultores externos.	Agentes internos y un consorcio de profesores y consultores externos.
Resultado centrado en el aumento de la calificación profesional.	Resultado centrado en el aumento del rendimiento en el trabajo.

Fuente: Los autores.

La opción, por lo tanto, de organizar Escuelas de Gestión se orienta por la modernización del Estado, sobre todo por el agotamiento del modelo burocrático tradicional. Otro factor importante a ser considerado en este contexto de modernización administrativa del sector público fue la crisis de gobernabilidad y de pérdida de legitimidad gubernamental que pasó a afectar la capacidad de responder a las necesidades sociales conforme patrones históricamente planteados. La reforma del Estado pasa a ser considerada una respuesta para ampliar la eficiencia administrativa y recuperar la capacidad de gobernar, con miras a atender las demandas de la ciudadanía. La necesidad de agregar conocimiento también deriva de esa nueva postura combativa de la sociedad civil, que pasa a exigir cuadros de gobierno con mayor capacidad técnica y política para relacionarse y educar la ciudadanía. La propuesta de Escuelas de Gobierno puede ser orientada por el esquema analítico de abajo (Figura 1).

Figura 1 - **Componentes fundamentales de proyecto de Escuela de Gobierno**



Fuente: Adaptado de Meister (1999).

Como la Escuela de Gestión Pública es un medio para fortalecer el sistema de planificación gubernamental, el propio modelo de gestión y reforma de la administración acaba estancándose si no hay un proceso permanente de desarrollo sostenido en conocimientos específicos. Esa es la visión constante de calificación del modelo organizacional sostenido en la educación continuada de gestores públicos, con la cual se busca garantizar un proceso permanente de cualificación en beneficio de la modernización del Estado.

4.2 Gestión orientada al ciudadano. Calidad de la gestión

El PIB mide todo, salvo lo que hace que la vida merezca la pena
Robert Kennedy

Háganse dos preguntas: ¿Por qué dos municipios similares en economía, población y extensión tienen, a veces, resultados tan diferentes, encontrándose servicios e infraestructuras municipales francamente mejores en unos que en otros? ¿Por qué en algunos países se vive mejor que en otros, teniendo el mismo nivel de riqueza?

Construir una gobernanza de calidad es construir un intangible que no se ve ni se toca, pero se percibe en calidad de vida, en servicios eficaces y ágiles, en rentabilidad de los recursos públicos y en bienestar social. Construir una gobernanza de calidad es un proceso que requiere el uso de principios y sistemas de calidad de eficacia universalmente probada. Construir una gobernanza de calidad para un desarrollo urbano sostenible significa planificar, trabajar con calidad, coordinar, capacitar a los servidores públicos, modernizarse, orientar la gestión a los ciudadanos y partes interesadas, priorizar, dirigir, etc. Y todo ello pasa por utilizar modelos de calidad y excelencia para orientar toda la actividad de las administraciones públicas a su cliente principal: los ciudadanos.

En una democracia, las administraciones públicas solo se justifican si sus servicios están orientados al ciudadano
Tomás Orbea

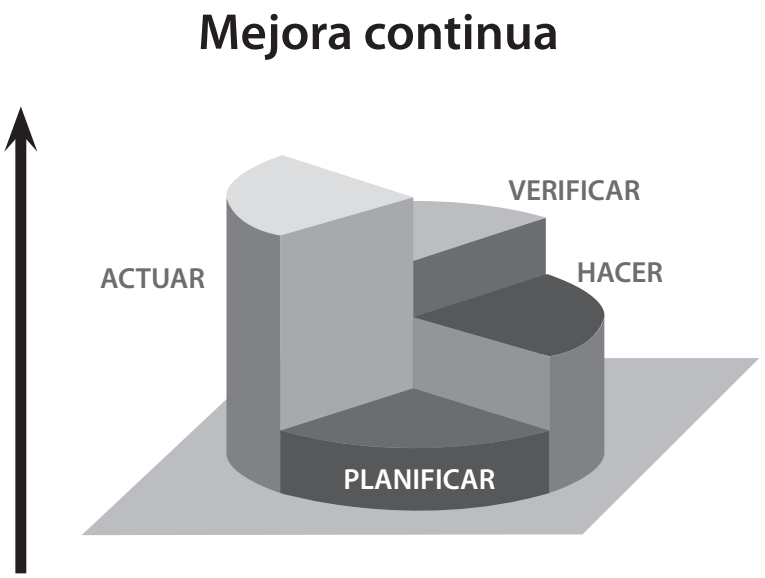
Las actividades de las administraciones públicas solo tendrán sentido si están dirigidas a mejorar el bienestar de los ciudadanos, origen y final de toda democracia, y además financiadores de su actividad. Por ello, el reto de la calidad en la gestión pública radica en satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía para lograr mayor bienestar social. En un contexto de desarrollo urbano sostenible, es decir de largo plazo, la gobernanza debe contemplar mecanismos para introducir «la voz del ciudadano» en la gestión municipal, así como también las expectativas y necesidades de otras partes interesadas. Y ello se debe hacer de forma profesional, sistemática, permanente y que aporte resultados fiables, y en plazo, para que las autoridades puedan enriquecer sus decisiones con esta información.

En Dios confío, el resto que me traiga datos
W. Edwards Deming

Como el «bienestar social» puede entenderse de múltiples maneras, y para aumentar el valor añadido de los servicios públicos (financiados por los ciudadanos con recursos siempre escasos), la gestión orientada al ciudadano debe perseguir que todo proceso de gestión genere un valor público, que tiene que reflejarse en resultados e impactos cuantificables, que permitan evaluar el rendimiento en todas sus dimensiones (tema ya comentado en un capítulo anterior).

Uno de los problemas en esto de la calidad, se deriva de que nadie está realmente en contra, a todo el mundo le parece bien. Pero, entonces, uno esperaría encontrarse con ella más a menudo
PH Crosby

Figura 2 - **El ciclo de la Mejora Continua PHVA/PDCA – Elaboración propia**



Si las Administraciones Públicas gestionan entre 20 % y 50 % del Producto Interno Bruto (PIB) no basta con hacerlo con buena voluntad. Para desarrollar servicios públicos de forma eficaz y eficiente y que satisfagan a los ciudadanos, se requiere un método para conseguirlo, o dicho de otra forma «la calidad de la gestión supone sustituir la buena voluntad por el método».

Este método, universalmente conocido, es el de la calidad de la gestión, basado en el ciclo PHVA o ciclo de Deming PDCA: Planificar, Hacer, Verificar y Actuar.

En el caso práctico de este curso hemos desarrollado la parte «P» de este ciclo, al elaborar una visión de ciudad (horizonte de largo plazo) basada en un diagnóstico previo (cómo estamos) y un plan de acción.

Todos los Modelos de Calidad y Excelencia comparten los mismos principios universales de gestión, que son válidos en cualquier país y para cualquier institución. Son, entre otros, los siguientes:

- Enfoque en el ciudadano.
- Liderazgo, para implicar a las personas en el logro de objetivos.
- Participación de las personas, para que sean competentes y estén implicadas.
- Orientación a la mejora continua, porque hay que adecuarse a la realidad en constante evolución.
- Toma de decisiones basada en hechos: La calidad de decisiones depende de la calidad de la información.
- Gestión para resultados.
- Organización mediante procesos interrelacionados y coordinados que aumenten la eficacia y la eficiencia del conjunto.

«El trabajo bien hecho parte de una cultura de la calidad que es necesario desarrollar». Los resultados mejoran con la madurez de la institución en el uso de sistemas de gestión de calidad y excelencia. A mayor nivel de madurez, mejores resultados se consiguen. Por ello, las instituciones que comenzaron con tímidos enfoques basados en el cumplimiento básico de requisitos y normativas, van integrando nuevos elementos que articulan una organización y un intangible más eficaz, más coordinado y más capaz para enfrentar retos y conseguir resultados. Los sistemas de calidad más utilizados son la norma internacional ISO 9001 de Gestión de la Calidad y su guía de aplicación para el sector público ISO 18091, que desarrolla no solo criterios para establecer un sistema de gestión de calidad en un Ayuntamiento, sino que además aporta 39 indicadores para evaluar la «confiabilidad» de los gobiernos locales. Los requisitos de estas normas han sido incluidos en normas nacionales para el sector público, como es el caso por ejemplo de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Portugal.

Por otro lado, en Iberoamérica existen modelos de calidad con una perspectiva global e integral, como son los establecidos por los Premios Nacionales a la Calidad que desarrolla cada país como estímulo para la mejora. Además, existen modelos y premios internacionales como el Modelo Iberoamericano de Excelencia de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ), el Marco Común de Evaluación (CAF) o el Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (EVAM) de AEVAL, desarrolladas por y para el sector público. Pero no nos deben confundir la diversidad de normas y modelos, porque todos ellos están basados en los mismos principios y el uso disciplinado de cualquiera de ellas produce grandes beneficios a corto plazo. La calidad de la gestión construye un intangible que centra el foco en el ciudadano, reduce la variabilidad de las decisiones surgidas por nuevos equipos de gobierno, mediante procesos robustos y transparentes, y en definitiva, fortalecen la gobernanza y la capacidad municipal para desarrollar un futuro sostenible para sus ciudadanos.

4.3 La Era Digital. Gobierno electrónico. Ciudades inteligentes

Veamos brevemente de dónde venimos y dónde estamos. Riegel (1972b) distingue cuatro épocas principales en el progreso y desarrollo de la humanidad: a) en primer lugar, la época de Piedra, desde aproximadamente 1 millón de años hasta hace 6 mil años antes de nuestra era, en la que la actividad principal de los homínidos y humanos era la caza, la pesca y la conservación de los alimentos; b) en segundo término, la Era Agrícola, desde 6 mil años antes de nuestra era, hasta el siglo XVIII, en la cual la actividad principal de los humanos era la agricultura, la ganadería y el intercambio comercial, producto de la incipiente Revolución Industrial y el inicio del Capitalismo.

Allí aparece, a partir del siglo XVIII hasta el último cuarto del siglo XX, la Era Industrial y de Acumulación, en la que la actividad fundamental en los países más desarrollados tenía que ver con el trabajo en industrias. Como último eslabón de esta

cadena epocal, se desarrolla un espectacular cambio, desde 1975, llamado la Era de la Información y las Comunicaciones, en la que la actividad principal se debió a la adquisición, el procesamiento, el análisis, la recreación y la comunicación de información, junto con la última explosión demográfica de características urbanas.

Deberíamos sorprendernos de la aceleración exponencial del cambio, de la evolución del cambio en todos los órdenes de la vida en sociedad. La hominización se prolongó a lo largo de millones de años, la prehistoria nómada casi un millón de años, la época industrial no llega a los trescientos años y en la era digital democratizante no llevamos más de cuatro décadas.

Entonces, la fuerza física humana fue sustituida por la fuerza física animal; esta, a su vez, por la energía y esta por la gestión digital de la información como fuente de satisfacción de necesidades, desarrollo, supervivencia y poder. Haciendo foco en esta cuarta etapa evolutiva, diremos que la inclusión de la tecnología en todos los aspectos de nuestras vidas, también en los asuntos públicos y de gobierno, es el futuro de las grandes urbes. Sin embargo, el factor más importante para llevar a cabo esta reinvención es poner en el centro a los ciudadanos, con el fin de mejorar su calidad de vida.

Esta propensión de la tecnología, nacida en las ciudades como verdaderos recipientes y laboratorios de ideas, solo nos sirven si podemos lograr que aquellos que están por debajo de la mitad de la recta puedan ascender a través de ella. A esto lo denomino «los retos de la recta» (ver Figura 3).

El uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en todas las actividades del día a día de la sociedad en general y de las actividades económicas ha tenido un desarrollo significativo. Esto ha generado un impacto favorable al lograr que los procesos de la vida cotidiana puedan llevarse a cabo de un modo más eficiente y simple: tan solo con presionar un botón. La función, cada vez más importante, del gobierno digital en la promoción del desarrollo inclusivo y participativo ha ido de la mano con la creciente demanda de transparencia y rendición de cuentas en todas las regiones del mundo. El gobierno digital ha cambiado,

en gran medida, las expectativas de lo que los gobiernos pueden y deben hacer, al valerse de modernas Tecnologías de la Información y la Comunicación para fortalecer los servicios públicos y el desarrollo equitativo centrado en las personas.

La nueva agenda y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible fueron formulados mediante un inédito proceso abierto y participativo liderado por los gobiernos y que involucró a la sociedad civil y al sector privado. Establecen una visión universal y transformadora que integra las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo, amparada en la premisa de «no dejar a nadie atrás» (Naciones Unidas, 2015). Al implementarse en un contexto de mayor apertura, transparencia y acceso a la información para la ciudadanía, la Agenda 2030 señala la importancia de fortalecer marcos de seguimiento y rendición de cuentas a nivel global, regional y nacional. Esto implica, en primer lugar, fortalecer las instituciones y prácticas de administración y gestión pública.

Como se dijo, la región ha logrado avances en términos de políticas públicas, modernización del Estado, fortalecimiento de los marcos de transparencia y apertura de sus gobiernos. Algunos países y grandes ciudades de la región han, incluso, tomado liderazgo a nivel global en establecer planes estratégicos y presupuestos funcionales que incorporan la Agenda 2030 y los ODS, y aprovechan en forma incipiente las oportunidades generadas por la revolución tecnológica y digital.

En segundo lugar, es clave seguir consolidando los recientes avances regionales en materia de participación e innovación ciudadana, reforzando incluso el papel de la juventud y de sectores tradicionalmente más vulnerables. La ciudadanía de América Latina y el Caribe está hoy más empoderada y la respuesta a sus demandas de mayor transparencia y rendición de cuentas ya no pueden ser postergadas. Para ello, gobiernos e instituciones multilaterales deben seguir profundizando su participación sistemática en la implementación de la Agenda 2030 y generar mecanismos de información y retroalimentación continua.

En tercer término, el sector privado debe también convertirse, aún más, en un aliado duradero de gobiernos y ciudadanía en la implementación de la agenda, promoviendo la difusión de innovaciones y nuevas tecnologías, generando y escalando nuevos modelos de negocios más inclusivos y sostenibles económica, social y ambientalmente, por ejemplo, mediante alianzas público-privadas innovadoras.

Se trata de consolidar una nueva ecuación entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía como un ecosistema de actores que permita facilitar y cumplir con los objetivos de la Agenda 2030, con el papel central de los gobiernos como eje para apalancar el proceso y servir de plataforma para catalizar y alcanzar los resultados esperados.

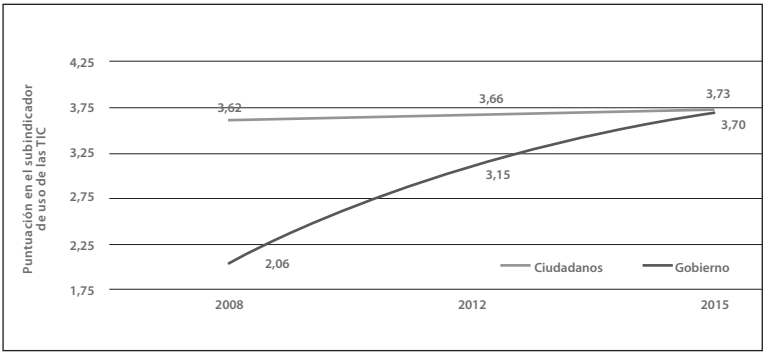
El fortalecimiento institucional del Estado y de las prácticas de gestión pública debe permitir el establecimiento progresivo de esta nueva relación y de nuevas formas de colaboración entre los actores del Estado, del mercado y de la ciudadanía para avanzar hacia la provisión de bienes públicos regionales y nacionales de mejor calidad. El término de «ciudad digital» se refiere a un modelo avanzado en el que es posible hacer realidad nuevas formas de relacionarse con su entorno y entre los agentes sociales, a través de las nuevas tecnologías. Estos modelos cuentan con un gobierno conectado con sus ciudadanos.

Asimismo, tienen como objetivo primordial aprovechar al máximo el uso de las soluciones tecnológicas para mejorar la calidad de los servicios gubernamentales y motivar la participación ciudadana, a través de los diferentes canales de comunicación. En las ciudades digitales las acciones del gobierno digital sitúan la tecnología como un elemento para el desarrollo de una mejor función pública. Debido a ello, es indispensable la elaboración de estrategias que permitan mayores niveles de eficacia en los procesos de las autoridades, simplificar sus tareas, al tiempo que incluyan el tema de la transparencia, aumenten la calidad de los servicios públicos e incorporen información que facilite la coordinación entre las diversas instancias de gobierno, todo esto en beneficio de la ciudadanía.

Para lograrlo es muy importante que los responsables del gobierno digital tomen en cuenta diferentes factores como la economía de la entidad, la demografía, los recursos con los que cuentan, el comportamiento y las costumbres de la sociedad, así como las condiciones de habitabilidad que se perciben, para armar una estrategia digital adecuada.

En este contexto, uno de los principales retos que se enfrentan dentro del sector público es el tema de la transparencia. Actualmente muchos gobiernos aún ponen resistencia al acceso a la información por parte de los ciudadanos a sus procesos. Sin embargo, como muestra el gráfico de la diapositiva, elaborado a partir del Reporte Global de Información Tecnológica del Foro Económico Mundial, el crecimiento del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación por parte del sector público se ha mantenido estable. Entonces, puede verse, en la curva azul, que los ciudadanos están adoptando estas nuevas tecnologías a un ritmo extraordinario (ver Figura 3).

Figura 3 - **Uso de las TICs**

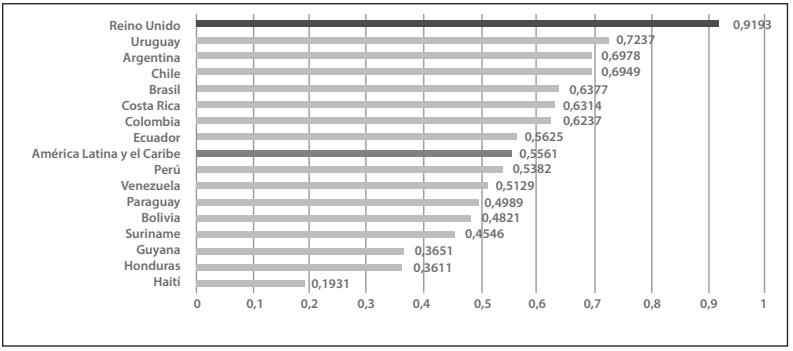


Fuente: FEM (2009. 2012, 2016).

Es justamente este incremento del acceso a las TIC el que contribuye a que el ciudadano esté más informado y sea no solo más demandante sino también más participativo. Sin embargo, los datos relacionados con la confianza en las instituciones públicas en América Latina y el Caribe no son los únicos que señalan las dificultades que enfrentan los gobiernos de la región para constituir nuevas formas de relacionarse con sus ciudadanos.

Diversos indicadores de entidades internacionales muestran que los esfuerzos de los gobiernos por mejorar su capacidad han sido insuficientes para hacer frente al desafío de proveer buenos servicios públicos a un ciudadano que crece en número y que se hace cada vez más demandante en cuanto a la cantidad y calidad de dichos servicios. Así, por ejemplo, el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico (2016) de las Naciones Unidas, que evalúa los niveles de desarrollo de gobierno electrónico de los 193 países miembros de dicho organismo, muestra que América Latina y el Caribe, aunque se encuentra levemente por encima del promedio mundial, está muy por debajo de los niveles alcanzados por los países de la OCDE. En efecto, la región se encuentra solamente por encima de regiones como Oceanía y África (ver Figura 4).

Figura 4 - ***Ranking*** **sobre Desarrollo de Gobierno Electrónico**



Fuente: Naciones Unidas (2016).

Y por último, en este capítulo tenemos otro desafío en nuestra región que el gobierno digital puede ayudar a destrabar; es decir, la fragmentación que dificulta la comprensión del Estado por parte del ciudadano. Pero hay otros factores que contribuyen a la complejidad de las normas y los procedimientos que caracterizan la relación entre los usuarios de servicios públicos y las entidades responsables de su provisión.

Culturas administrativas formalistas conviven cómodamente con marcos regulatorios que establecen pasos excesivos y requisitos innecesarios, tecnologías obsoletas que retrasan la atención, y modelos organizativos que no consideran los costos generados para los usuarios.

Esos contextos contribuyen de forma decisiva a la visión ampliamente diseminada de burocracias estatales enmarañadas e insensibles.

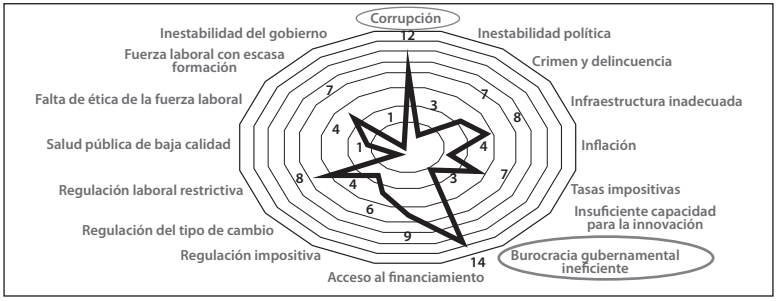
En el diseño y configuración de cualquier gobierno electrónico que se precie de tal, en un modelo de gestión centrado en el ciudadano, la entrega del servicio ya no se asienta más en una sucesión de interacciones singulares sino en una relación duradera, basada en el conocimiento del perfil del ciudadano, que permite inclusive la anticipación de sus necesidades y expectativas.

Bajo este enfoque, en cualquier oficina pública el ciudadano debe ser reconocido bajo un principio de que no existe «puerta equivocada» en el gobierno para acceder a la información requerida o realizar un trámite relacionado con un derecho u obligación.

Los diversos canales de entrega de servicios (presencial, virtual, telefónico y postal) deben convivir de forma armónica y complementaria, ampliando y adecuando la oferta de manera coordinada.

Un informe del Foro Económico Mundial (FEM) muestra que los factores más problemáticos que identifican los empresarios de todo el mundo para hacer negocios son la burocracia gubernamental ineficiente y la corrupción (ver Figura 5).

Figura 5 – **Factores que inciden desde la burocracia gubernamental**



Fuente: Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial 2014-15.

La carga burocrática incrementa los costos de producción nacional y compromete la competitividad económica en los mercados que están cada vez más integrados y más exigentes.

Aún así y en este contexto que merece la atención de los gobiernos de la región, se agregan ocho iniciativas en materia de innovación a partir de las TIC, para que se pueda investigar aún más, en lugares tan lejanos como en Corea. También en Chile, como el programa Chile Atiende; en Estado de Colima (en México); en Minas Fácil (estado de Minas Gerais, en Brasil); en el programa Nacidos Vivos, en Uruguay; el NYC311, en la Ciudad de Nueva York; la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos, en España; y el Ttconnect express, en Trinidad y Tobago.

Y la manera de establecer un paradigma conciliador que facilite el uso de las TIC en la mejora de las prestaciones de servicios en una ciudad digital, se puede pensar a través de una estrategia de ventanilla única con 3 componentes amarrados y 6 dimensiones.

En los últimos 10 años se han puesto en marcha soluciones específicas que permiten que el ciudadano realice todos o algunos de los trámites gubernamentales en un mismo espacio físico o virtual (sitio de Internet): ventanillas únicas, puntos únicos de contacto, centros de atención, kioscos, etc., conocidos como *one-stop-shops*.

Actualmente, los *one-stop-shops* se han convertido en una herramienta clave de las estrategias de simplificación administrativa y, de acuerdo con los diversos estudios del Doing Business del Banco Mundial, este tipo de herramientas son consideradas como una de las reformas más populares.

Por ejemplo, en Minas Geráis, Brasil, la iniciativa permitió consolidar una ventanilla única en donde se integrarán todas las entidades gubernamentales involucradas en el proceso de apertura de empresas con paquetes de servicios definidos. Bajo el liderazgo de la Secretaría de Planificación y Gestión del Estado, el programa se enmarcó en un modelo de gestión estratégica amplio y basado en resultados.

El proceso de evolución de los gobiernos hacia la integración de sus servicios centrados en el ciudadano demanda acciones en diversas dimensiones. Por ejemplo, el alcalde de una ciudad puede establecer como una alta prioridad la integración de sistemas y procesos para registrar una nueva empresa. Esto podría significar que todos los organismos relacionados (oficina de desarrollo económico, licencias comerciales, registro de empresas, contratación, desarrollo y certificación de empresas de propiedad de mujeres y de minorías, ingresos, etc.), deben trabajar en colaboración, lo que de por sí puede ser un gran éxito.

Además, son crecientes las iniciativas de simplificación que buscan disminuir los costos de transacción de los ciudadanos con sus gobiernos, aprovechando el potencial que brinda la implementación de mecanismos de mejora regulatoria conjugados con la modernización de las plataformas tecnológicas y la facilitación del acceso.

Específicamente, Service Canada desarrolló el concepto de *one-stop-shop* bajo tres dimensiones. En una primera dimensión el programa creó una ventanilla única multipropósito, basada en las necesidades de los ciudadanos, que incluyó la puesta en marcha de centros de atención al usuario, servicios telefónicos y sitios web. En una segunda dimensión, se pasó de un modelo integrado por programas individualizados y de compartimientos estanco a uno totalmente integrado. En una tercera dimensión, el programa

implementó una plataforma que buscó la asociación y el trabajo colaborativo entre los tres niveles de gobierno (central, provincial y municipal) y el sector privado.

Uno de los factores de éxito de la implementación del programa se basó en el desarrollo de un modelo gerencial jerárquico y centralizado, en donde una institución gubernamental con fuerte apoyo político –en este caso Service Canada– aseguraba la integridad del sistema y la sostenibilidad de las reformas.

De esta manera, el modelo gerencial permitió una buena coordinación inter-institucional así como la efectiva implementación de las iniciativas de integración y simplificación. Entonces, se precisa que los programas se encuentren operados bajo un marco gerencial que asegure tanto una adecuada gestión del cambio, como la sostenibilidad y actualización permanente de las reformas.

En definitiva, y para dar paso al desarrollo de los siguientes temas estrechamente vinculados con este, el de las ciudades digitales, se concluye afirmando que, podemos crear un programa exitoso, eficaz y eficiente de gobierno electrónico.

Para ello, el éxito comienza con el liderazgo, que se encuentra en la parte superior del triángulo. Sin el liderazgo de un patrocinador comprometido y capaz, a menudo un proyecto no consigue despegar o puede descarrilarse a mitad de camino.

Los administradores de proyecto y los líderes de equipo con experiencia deben estar presentes y ser capaces de adoptar un estilo de liderazgo adaptativo, a medida que surjan los problemas, con el fin de responder con flexibilidad a las situaciones emergentes y mantener el impulso.

En la base del triángulo se hallan la estructura y la entrega (ver Figura 6).

Figura 6 – **El triángulo de la comunicación**

Fuente: Pedro Farias, Ana Catalina García y Gustavo Zanabria, 2016.

Una estructura de apoyo para el éxito de un proyecto incluye a las personas y habilidades correctas, desde la perspectiva del gobierno y de los contratistas.

Tener la estructura adecuada significa contar con miembros del equipo que ostenten las destrezas y motivaciones necesarias, y cuyos roles estén claramente definidos. El éxito de la prestación es el fruto de una ejecución que sigue un plan e implica la capacidad de medir ese éxito.

Un plan de implementación de proyecto sólido es tan fundamental como contar con los instrumentos y recursos adecuados para llevar a cabo el proyecto.

Por último, las métricas del éxito permiten evaluar permanentemente el progreso del proyecto.

En el centro del triángulo está la comunicación, dado que es el medio para conectar los tres elementos y el que les permite que se brinden apoyo mutuamente.

Las Ciudades Inteligentes (*Smart Cities*) han llegado para quedarse

Un incremento de 10 % en la penetración de la banda ancha supone un incremento medio de 3,2 % del PIB y de 2,6 % en la productividad. Solo este dato avala el hecho de que las TIC, aplicadas a las ciudades, son un fenómeno que puede resultar muy rentable e interesante, si lo sabemos colocar dentro de nuestro plan estratégico urbano.

¿Qué es una Ciudad Inteligente?

La norma española UNE 178201 la define como «… aquella Ciudad que usa las Tecnologías de la Información para mejorar la gestión de los servicios públicos ofrecidos y la infraestructura asociada haciendo esta gestión más eficiente…» , y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) indica que «… es aquella que coloca a las personas en el centro del desarrollo, incorpora Tecnologías de la Información y Comunicación en la gestión urbana y usa estos elementos como herramientas para estimular la formación de un gobierno eficiente que incluya procesos de Planificación colaborativa y participación ciudadana…»

Algunos ejemplos de proyectos con TIC en ciudades

Paradas de autobuses con información en tiempo real sobre la llegada del próximo autobús, iluminación urbana cambiante según el entorno. Mejora del tráfico en tiempo real cambiando el tiempo de apertura y cierre de los semáforos, combinando datos de las cámaras de tráfico con los de estaciones meteorológicas, con datos enviados por taxis, con otros datos obtenidos mediante sistemas de información geográfica (en Nueva York). Un sitio web y una aplicación móvil (el Moovit) le permiten a la población de Bogotá planificar el recorrido que hará durante el día, combinando el TransMilenio (BRT de 113 km) con las rutas integradas, identificadas por de colores. El pago se realiza a partir de un sistema de tarjeta prepagada, que incluye la opción de tarifa única (uno de cada cinco usuarios de automóviles de Bogotá ya

migró al sistema de transporte público, atraído por la rapidez del desplazamiento y por el bajo costo).

¿Cuáles son los elementos de una Ciudad Inteligente?

1) Interfaces de comunicación (servicios, portales web, aplicaciones móviles) para enviar y recibir información de la población y de las empresas, asociadas a plataformas de datos abiertos y del gobierno electrónico que favorecen la gestión participativa y la transparencia de la estructura pública.
2) Centros integrados de operación y control, dotados de computadoras y aplicaciones de *software* que reciben, procesan y analizan los datos enviados por los sensores, ofrecen paneles de monitoreo y visualización, manejan dispositivos remotamente y distribuyen información a los departamentos, las instituciones y a la población.
3) Sensores y dispositivos conectados que captan diferentes señales del medioambiente y los transmiten por las redes a computadoras de los centros de control y gestión de las ciudades, que integran diferentes áreas temáticas como tránsito, seguridad, atención al público, situaciones de emergencia y alerta de desastres naturales.
4) Infraestructura de conectividad: redes de Internet de banda ancha (fijas y/o móviles) para recibir y enviar datos.

Se calcula que para una ciudad hipotética de 250 000 a 500 000 habitantes, con una densidad media de 46 habitantes por hectárea y un área de 162 km^2, los costos de un proyecto de *Smart City* están, aproximadamente, entre USD$ 20 000 000 y USD$ 30 000 000.

¿Ciudades Sostenibles o Ciudades Inteligentes?

Solo se puede entender un proyecto de Ciudad Inteligente dentro de un marco global de Ciudad Sostenible. Aplicar inteligencia, conectividad, usos o agilidad a las cosas no es un fin en sí mismo sino un medio para aportar mayor bienestar a los ciudadanos. Por ello, las inversiones ligadas a dotar de «inteligencia-

TIC» las ciudades deben valorarse cuidadosamente enmarcadas en las prioridades del Plan Estratégico de la Ciudad, y aprobarse siempre que su uso aporte más beneficios que su coste. La tecnología digital no es un fin en sí misma sino un medio para transformar la infraestructura tradicional de la ciudad en un ecosistema vivo y sostenible que funcione en una calle de doble sentido, captando datos y brindando beneficios a las personas y los negocios que viven y trabajan en la ciudad. Por lo tanto, la respuesta no es Ciudades Sostenibles o Inteligentes sino Ciudades Sostenibles e Inteligentes.

4.4 Estímulos para avanzar: del qué al cómo. *Benchmarking* municipal

¿Si ya sabemos lo que hay que hacer, por qué no se logra?
Si se coloca «dieta de adelgazamiento» en un buscador de Internet aparecen 580 000 resultados. Es obvio que todo el mundo sabe cómo adelgazar y que la obesidad no es buena para nuestra salud. No obstante, aunque los remedios están al alcance de cualquiera, nos encontramos con personas obesas por doquier. ¿Cuál es el problema entonces?

Del mismo modo, muchas autoridades conocen lo que hay que hacer para convertirse en una Ciudad Sostenible, pero no saben, no pueden o no quieren utilizar los recursos y herramientas necesarias para ello. No solo es necesario saber qué hay que hacer; también hay que saber cómo conseguirlo.

Requiere liderazgo desarrollar una «visión» de ciudad desplegada en proyectos que sean apropiados y beneficiosos para todos, que logre adhesiones, aúne voluntades y supere barreras. Requiere motivación de los ciudadanos y de las partes interesadas, como por ejemplo empresas y financiadores hacia el logro de los proyectos.

También hay fuerzas contrarias al desarrollo urbano sostenible basado en la gestión por datos, la evaluación, la participación, la transparencia… Y, en definitiva, buen gobierno. Aquellos que de alguna forma se benefician por la opacidad de la gestión y de

un gobierno basado en las lealtades y en la sumisión tratarán de impedir que se aborden programas de gobierno abierto o que se desarrollen los planes estratégicos establecidos (¡cuántos valiosos informes jamás usados adornan las estanterías municipales!).

Por todo ello tan importante es saber «qué» hay que hacer como «cómo» avanzar, y por ello tenemos múltiples experiencias positivas de instituciones de Iberoamérica, que han encontrado fórmulas para hacer el camino posible o más fácil, de las que en el curso hemos visto algunas, y que voy a citar aquí.

Partiendo de ello se buscarían los siguientes objetivos:

- Imposibilitar / minimizar los cambios injustificados de proyectos aprobados.
- Imposibilitar / limitar la marcha atrás en mejoras alcanzadas.
- Provocar / facilitar la transparencia, el despliegue de la visión, la participación y la toma de decisiones basada en evidencias.
- Robustecer los sistemas de calidad de la gestión.

La evaluación externa de las instituciones y la gestión desplegada y en red constituyen poderosos sistemas de fortalecimiento institucional y «antiretorno» para impedir retrocesos en situaciones de cambio de gobierno.

La evaluación de las actividades de la Administración Pública por parte de reconocidas instituciones externas no solo fomenta la mejora entre los servidores públicos sino que dificulta los retrocesos en la calidad de la gestión, ya que no tener un certificado o un reconocimiento es algo discutible, pero conseguir un reconocimiento y perderlo porque no se alcanza el nivel es algo que las autoridades difícilmente consentirán, y por ello los sistemas de calidad y de gestión conforman un «motor» imparable de mejora que seguirán funcionando y haciendo avanzar la organización.

Son ejemplos de reconocimientos externos y evaluación externa los siguientes: Certificaciones de calidad y de sistemas de gestión (medio ambiente, seguridad, accesibilidad, etc.), Cartas

de Servicios, Memorias de Sostenibilidad, Premios, Observatorios Ciudadanos, *Ranking* Municipal.

En el curso se ha expuesto el ejemplo del *Ranking* Municipal que impulsa el MAP de República Dominicana y cuya explicación se encuentra en el video de la bibliografía. Este sistema denominado SISMAP, de acceso público, clasifica semafóricamente a los Ayuntamientos en función de su grado de cumplimiento y consigue que estos se compartan entre sí, para que los propios ciudadanos conozcan la «nota» que alcanza la gestión municipal y, en su caso, exijan, y así los Ayuntamientos se esfuercen para estar en la zona de «aprobado» del *ranking*, consiguiendo resultados eficaces.

La gestión desplegada a través de redes asegura la calidad de las decisiones

Las redes favorecen la participación de la sociedad en la gestion municipal, aumentan el consenso y la calidad de las decisiones, mejoran la transparencia e impiden/dificultan las decisiones injustificadas. Son ejemplos de redes, los clúster, los foros periódicos con inversores, empresarios, etc.

La visión de ciudad se puede mantener fuera del albur de los cambios de gobierno

A veces los cambios de gobierno suponen una ruptura total con planes previos, incluso consensuados, y con planes de largo plazo que no pueden estar al albur de cambios gubernamentales, como son los planes educativos, infraestructuras importantes que requieren mucho tiempo de desarrollo y de financiación, etc. Por ello, y también por otras razones, hay municipios que han «depositado» la visión de la ciudad y el desarrollo de su Plan Estratégico en instituciones externas constituidas por las partes interesadas de la ciudad (instituciones públicas, ayuntamientos conurbados, asociaciones empresariales, etc.), por ejemplo en el caso de Santiago de los Caballeros (CDES-Consejo Para el Desarrollo Estratégico de Santiago) o Bilbao (Bilbao RIA 2000).

CAPÍTULO 5

Los mejores casos prácticos presentados

5.1 Plan de Acción Año 2030. Gestión de los recursos hídricos en el Distrito Federal, Brasilia, Brasil

Isabela Sbampato Batista Reis de Paula
Coordinadora del Ministerio de las Ciudades

CAPÍTULO 1. DIAGNÓSTICO

Brasilia es la capital federal de Brasil y del gobierno del Distrito Federal (DF). Brasilia está ubicada en el Centro-Oeste del país, zona conocida como Planalto Central. Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estádística (IBGE), en 2016, la población del DF era de 2 570 160 habitantes en el DF y de 4 284 676 en su Área Metropolitana, Región Integrada de Desarollo del Distrito Federal (RIDE-DF). Del total, se puede decir que 98 % de la población vive en áreas urbanas.

El DF se compone de 31 regiones administrativas y acumula funciones legales de los minicipios y de los estados brasileños. La ciudad de Brasilia es el centro adminitrativo y económico de DF y sus otras regiones administrativas son llamadas «ciudades satélites». La RIDE-DF está conformada por aglomeraciones urbanas, como las ciudades pertenecientes a otras dos unidades de la federación, los Estados de Goiás y Minas Gerais. Para este estudio proponenos analizar los datos del DF.

El DF posee un área de 5802 km^2 y una densidad ocupacional de 444,6 km^2. Según datos del IBGE, a pesar de la disminución de la tasa de crecimiento de la población brasileña, las proyecciones para el año 2030 apuntan a que la población del DF continúe creciendo. Desde su creación, en la década de 1960 hasta el día de hoy, el Distrito Federal es un destino migratorio muy atractivo para personas de otras partes del país, debido a la calidad de vida que ofrece y a las oportunidades de empleo, notadamente en el servicio público federal.

La ciudad de Brasilia comenzó a construirse en 1956 y fue inaugurada en 1960. Es considerada Patrimonio Mundial de la Humanidad por la UNESCO debido a su arquitectura y diseño urbano modernistas. Propuesta por el urbanista Lúcio Costa, la zonificación de la ciudad divide las actividades urbanas en sec-

tores destinados a la vivienda, el trabajo, la recreación, etc. Estos sectores están conectados por vías y carreteras de alta velocidad.

La zona central del Distrito Federal, conocida como Brasilia, Plan Piloto, posee baja densidad ocupacional, gracias a los parámetros de ocupación del suelo establecidos en el plano de Lúcio Costa –por ser reconocida como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO–. En esta zona observamos los mejores índices de calidad de vida y la mayor concentración de oferta de empleos formales, de servicios de educación y de salud.

La ocupación urbana en el DF ocurrió de forma dispersa, con la construcción de áreas urbanas segregadas del tejido urbano preexistente. Históricamente, la expansión de la ciudad ocurrió, y aún se da, debido a la creación de nuevas zonas administrativas, llamadas ciudades satélites, que en la década de 1960 fueron construidas para recibir la población impedida de residir en la zona central, debido a una serie de factores, tales como los altos precios en la adquisición de viviendas. Actualmente, además de las ocupaciones irregulares por las clases más pobres, parte de la clase media y alta ocupa ilegalmente tierras públicas con la construcción de condominios privados de casas unifamiliares. Estos condominios son, de hecho, nuevas ciudades y su configuración urbana generalmente no está interconectada adecuadamente al tejido urbano preexistente.

Así, cerca de un cuarto de la población del DF reside en áreas irregulares y, a lo largo de los años, se puede observar el mantenimiento de políticas públicas que favorecen la ocupación irregular del territorio. Históricamente, después de la consolidación de una ocupación, tanto los grupos de alta renta como los grupos de ingreso más bajo, aguardan y son contemplados por procesos de regularización del suelo realizados por las autoridades públicas.

La demanda de vivienda es mayor en los estratos de la población más pobre (de 0 a 3 salarios mínimos brasileños). Este grupo vive en condiciones precarias, en cohabitaciones, en las cuales los costos de alquiler comprometen gran parte de sus ingresos financieros. Esas familias, a menudo, no cuentan con los requisitos necesarios para participar en los programas de financiamiento

habitacional del Gobierno Federal «*Minha Casa, Minha Vida*». La falta de oferta de viviendas para el grupo que tiene este nivel de ingreso y la regularización de las ocupaciones resultan en la promoción del crecimiento no planeado de la trama urbana. Además, esas ocupaciones generalmente están ubicadas a 60 Km del Centro y la población está obligada a desplazarse todos los días hacia el Plan Piloto (Brasilia).

El Distrito Federal tiene el mayor ingreso *per cápita* (R$ 69 216,8) y también el mayor índice de GINI del país: 0,573 (IBGE). Sin embargo, es necesario sopesar la gran desigualdad en la distribución de renta en el DF y en su Área Metropolitana. Por ejemplo, en el área conocida como Lago Sur, la renta media por domicilio es cuatro veces mayor que la de todo el DF, y casi 18 veces mayor que la región más pobre del distrito, conocida como Estructural, de acuerdo con los datos de la Compañía de Planificación del Distrito Federal (CODEPLAN). Esto significa que, aunque los índices de desarrollo de DF sean altos, si se compara con el resto de Brasil, estos índices no se reflejan en una distribución equitativa de infraestructura, servicios y oportunidades de empleo entre las regiones del DF.

El Distrito Federal, sede de la administración pública federal brasileña, tiene gran oferta de empleos y una remuneración más alta que el promedio nacional. La mayoría de estas posiciones de trabajo, especialmente en el gobierno federal, están disponibles en la zona central de la ciudad, Plan Piloto. La creación de incentivos para la descentralización de los servicios en el Distrito Federal puede contribuir a facilitar el acceso al empleo, reduciendo la necesidad de emprender largos viajes hacia la zona central. La administración local ya comenzó a desplazar parte de la administración del Distrito Federal de la zona central a la ciudad satélite de Taguatinga, ubicada en una de las regiones más pobladas del DF, a unos 30 km del Plan Piloto.

La configuración urbana del DF se basa en el modelo de transporte individual, con desplazamientos del tipo pendular, desde la periferia hacia el centro. La insostenibilidad de este modelo ya

empieza a sentirse por la población, que convive con tránsito lento, atascos y una alta tasa de accidentes de tránsito.

En el área central, el modelo modernista del diseño urbano favorece a los automóviles en detrimento de los peatones, pues cuenta con carreteras de tráfico intenso, dificultando la travesía de los peatones, dada la existencia de grandes distancias a recorrer entre las áreas habitacionales y las áreas de trabajo, comercio y recreación. Estas largas distancias también son un desafío para la sostenibilidad financiera de los servicios de transporte público, que consisten básicamente en líneas de autobuses que conectan el centro de Brasilia a las ciudades satélites y una línea de metro que conecta el centro de Brasilia a la región geográfica suroeste del DF (donde la mayoría de la población está concentrada).

Las políticas públicas nacionales, para promover la industria automotriz reforzada a partir de 2008, también contribuyeron con el aumento del número de vehículos en circulación para desalentar el uso de los transportes públicos colectivos por parte de los ciudadanos.

Sin embargo, registramos que, desde 2010, planes de construcción de ciclovías fueron ejecutados con razonable éxito en la ciudad de Brasilia y en algunas ciudades satélite como Aguas Claras, Taguatinga y Ceilândia. No obstante, estos planes aún no se han implementado completamente.

El índice de hogares con acceso al saneamiento es de 99 %. Aún así, la población convive con racionamiento en el abastecimiento de agua. El gobierno local responsabiliza la falta de agua a los bajos niveles de precipitación de los últimos años. El Distrito Federal está ubicado en la región del Bioma Cerrado, que se caracteriza por tener una larga estación seca (de julio a octubre). En este caso, es muy importante preverlo para la buena gestión de los recursos hídricos en la estación lluviosa, con el objetivo de garantizar la disponibilidad del agua durante la estación seca. Actualmente, la tasa de pérdida del sistema de agua es de cerca de 27 %, pero existen planes de la Compañía de Agua y Saneamiento del DF (CAESB) para mejorar estos indicadores y disminuir esas pérdidas.

Sin embargo, el Distrito Federal trata todas las aguas residuales generadas antes del lanzamiento de estas aguas al Lago Paranoa que, a pesar de no ser utilizado como una fuente de agua para el DF, posee buenos índices de agua utilizados por la población como un área recreativa.

En lo que se refiere a la política de residuos sólidos, la población tiene buenos servicios de recolección de basura, incluyendo recolección selectiva para el reciclaje. Aún así, la Estructural aún alberga el mayor depósito de basura a cielo abierto del país, lo cual amenaza la salud de la población más pobre del DF.

Además de las dificultades de la población, la escasez de agua, en términos económicos, afecta especialmente el sector de la agricultura, muy susceptible a los eventos hidrológicos extremos. Por otra parte, las estadísticas indican que los incendios forestales corresponden a 97 % de los desastres naturales, que han aumentado en número de casos y de extensión de las áreas afectadas. No obstante, la calidad del aire en el Distrito Federal es apropiada para la vida humana y el nivel de contaminación del aire es mucho menor que en otras ciudades brasileñas. Esto puede ser justificado por las densidades ocupacionales bajas y por el gran número de áreas verdes de la ciudad. Sin embargo, se registran altas tasas de enfermedades respiratorias, especialmente en los meses de julio a octubre, cuando los índices de humedad del aire son muy bajos y la ocurrencia de incendios forestales es mayor.

El plan de regulación urbana del Distrito Federal es muy restrictivo en cuanto a las actividades que son fuente de contaminación sonora. La administración local realiza el monitoreo y la supervisión permanente de esas actividades. También debemos prestar atención al hecho de que la separación de actividades, prevista en el plano moderno, contribuye drásticamente a la reducción de los efectos sonoros del tráfico de vehículos en zonas habitacionales.

Sobre la seguridad de los espacios públicos, en el Distrito Federal existen áreas donde no hay asesinatos o crímenes y otras áreas donde las tasas de homicidio son las más altas de Brasil.

En las regiones del Lago Sur, del Park Way y del Sudoeste, los registros de asesinatos son raros y los indicadores de violencia son comparables a las regiones más ricas de Europa. En esas áreas vive la élite del servicio público y las autoridades de los tres poderes de la Federación. La renta *per cápita* varía de R$ 6 000 a R$ 8 000 y el nivel de educación es el más completo. Otras regiones de la clase media y de la clase media alta, como el Lago Norte, el Plan Piloto, Aguas Claras y el Crucero, registran algunos crímenes violentos. En otras áreas, como la Estructural, Paranoá y Varjão, las tasas de criminalidad son comparables con las regiones más violentas del país y del mundo (20 asesinatos por cada 100 000 habitantes al año).

De acuerdo con el diagnóstico presentado, concluimos que, a pesar de presentar buenos índices de desarrollo, el Distrito Federal todavía tiene varios desafíos a enfrentar. Los problemas del DF son causados por la desigualdad expresada en su territorio. Las regiones del DF poseen infraestructuras y servicios urbanos con niveles de calidad muy heterogéneos. Esto significa que las personas más pobres tienen menos acceso a espacios públicos seguros, agua y saneamiento, oferta de vivienda, oportunidades de empleo y que, por otro lado, los más ricos viven en las áreas con más alto nivel de desarrollo del país. Esta desigualdad acaba promoviendo un desequilibrio económico, ambiental y, sobre todo, social. El Objetivo de Desarrollo Sostenible N.º 11 «Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles» y el Objetivo N.º 6 «Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos» de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, suponen que el gobierno y la sociedad construyan ciudades que ofrezcan calidad de vida, crecimiento económico con bajo impacto ambiental.

A partir de esas orientaciones, destacamos los principales desafíos para alcanzar la sostentabilidad en el Distrito Federal.

- Reducir la desigualdad económica y social mediante la creación de condiciones para la atracción de inversiones, urbanismo, infraestructura y servicios.
- Eliminar la expansión urbana no planificada que llevó al aumento de la red urbana con la creación de grandes distancias, daños a la prestación de servicios públicos, sostenibilidad de los recursos hídricos y movilidad urbana.
- Mejorar la capacidad de gestión de los recursos naturales, garantizando el acceso al agua y al saneamiento para todos.
- Aumentar el uso de modos de transporte colectivo y no motorizados, y reducir el uso del transporte individual.
- Aumentar la transparencia y la participación de los ciudadanos para la priorización de proyectos de interés público y para garantizar la sostenibilidad de los gastos de la máquina pública.
- Realizar inversiones en la prevención y control de desastres naturales y en la gestión de riesgos ambientales.

CAPÍTULO 2. VISIÓN DE FUTURO

A partir del diagnóstico básico presentado, seguimos con la elaboración de un análisis Foda, con el objetivo de identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas al desarrollo sostenible del DF y así desarrollar una visión de futuro fundamentada en la realidad de ese territorio.

Análisis Foda

Fortalezas

- La parte más grande de la población del Distrito Federal posee un alto nivel de escolaridad y de renta. El índice de niños en edad escolar que asiste a las aulas es de 97 %. Todos estos factores pueden contribuir a la diversificación de las actividades económicas.

- Existe un gran número de áreas públicas disponibles (no utilizadas) y muchas áreas verdes y parques públicos. El Distrito Federal también posee buenos niveles de calidad del aire.
- Se cuenta con mecanismos de planificación a largo plazo, tales como: el Plan Plurianual (4 años) y el Plan de Ordenación Territorial (10 años), que se elaboran con la participación de la sociedad.

Oportunidades

A) Ocupación y uso del territorio

- Planear y gestionar el crecimiento urbano para promover la creación de techos urbanos más cercanos a áreas urbanas ya consolidadas, aumentando las densidades ocupacionales y posibilitando la reducción de costos con suministro de servicios e infraestructura, reduciendo el impacto sobre el medio ambiente.
- Crear políticas preventivas que incluyan una oferta creciente de tierras regularizadas. Estas acciones son más eficaces que las políticas de regularización *a posteriori*, históricamente comunes en el DF.
- Fortalecer los mecanismos de participación social para la formación de consensos con la comunidad respecto de los temas relacionados con el uso de la tierra, la reducción de ocupaciones irregulares, la urbanización compacta y la prestación de servicios básicos, contribuyendo al desarrollo sostenible.

B) Mejorar la gobernanza metropolitana del Distrito Federal

- Aumentar la transparencia y la participación de los ciudadanos para la priorización de proyectos de interés público y para garantizar la sostenibilidad de los gastos de la máquina pública.

- Realizar inversiones en la prevención y el control de desastres naturales, y en la gestión de riesgos ambientales.
- Generar un nuevo modelo de gestión basado en los principios de sostenibilidad y visión de futuro compartida para integrar las administraciones públicas de los estados de Goiás y Minas Gerais, y todos los actores interesados: ciudadanos, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, representantes de los trabajadores, la academia, el tercer sector y el sector empresarial.

C) Disponibilidad de áreas públicas

- Gran parte de las áreas del Distrito Federal son públicas y están disponibles para la implementación de sistemas de transporte colectivo de alta capacidad, ciclovías, pasos peatonales, instalación de infraestructura pública como hospitales y escuelas, parques públicos y áreas recreativas. La construcción de grandes infraestructuras en áreas cercanas a las ciudades satélite puede contribuir a la creación de nuevas centrales y promover la reducción del desplazamiento de tipo pendular. Otras áreas públicas también pueden articularse con el sector privado para la implantación de infraestructuras de comercio y vivienda, permitiendo el ingreso de recursos financieros y el aumento de la oferta de servicios y vivienda.

Debilidades

- Dificultades en el mantenimiento del equilibrio fiscal de las cuentas públicas.
- Modelo de urbanización dispersa, con bajas densidades de ocupación. Crecimiento no planificado de la ciudad con ocupaciones irregulares. Las políticas públicas de expansión urbana son históricamente destinadas a post-regularización, en detrimento de la planificación de la expansión urbana.
- Alta vulnerabilidad a la escasez de recursos hídricos.

- Modelo de movilidad urbana basado en desplazamientos motorizados, incluso en el área central, donde el diseño urbano modernista desfavorece el desplazamiento no motorizado.

Amenazas

- Gran dificultad para la gestión del territorio: acciones de regularización agraria han agravado el cuadro de la informalidad al generar un círculo vicioso.
- La zona central (el Plan Piloto), sede del gobierno federal, puede permanecer como la principal centralidad económica de RIDE-DF debido a la gran oferta de empleos en la administración pública. Este hecho también puede influenciar en el mantenimiento de la baja diversificación de las actividades económicas en todo el DF.
- Las vulnerabilidades ambientales pueden afectar el desarrollo económico agrícola, debido a su susceptibilidad a los eventos hidrológicos extremos. Toda la sociedad también está seriamente amenazada por la escasez de agua.

Visión de futuro

Para alcanzar las metas y los objetivos propuestos en la Agenda 2030, el Distrito Federal tendrá que construir, junto con la sociedad, las bases de una nueva estrategia de ocupación de su territorio fundamentadas en la creación de una cultura democrática de utilización de los espacios públicos; con el desarrollo e implementación de políticas universales de vivienda, movilidad urbana, y agua y saneamiento, buscando garantizar los derechos sociales y la reducción de las desigualdades. Para ello, será necesario:

- Promover la planificación del territorio, con participación ciudadana, y la reducción de la ocupación irregular del suelo, garantizando la vivienda digna, con densificación urbana (cuando sea permitido).

- Aumentar la calidad de vida con la promoción de una movilidad sostenible no centrada en los modos motorizados.
- Mejorar la capacidad de gestión y promoción del uso sostenible de los recursos naturales, especialmente el agua.
- Reducir las desigualdades sociales, superar la pobreza extrema en el Distrito Federal y en la RIDE, garantizar renta, acceso a servicios y generar empleo en todas las áreas del DF.
- Diversificar la base económica del DF.
- Realizar una gestión de los recursos públicos efectiva, transparente y participativa, con foco en el ciudadano.

CAPÍTULO 3. PLAN DE ACCIÓN

A principios del año 2016, el nivel de agua de la represa del Descubierto, responsable del suministro de agua de 60 % de la población del Distrito Federal, estaba a 100 % de su capacidad y representantes de la Compañía de Saneamiento Ambiental del Distrito Federal (CAESB) aseguraban que Brasilia no tendría problemas de abastecimiento de agua. Sin embargo, esta situación aparentemente cómoda no fue suficiente para que, un año después, el nivel de agua de los dos principales depósitos del DF –Descubierto y Santa María– cayeran a 22 % y 42 %, respectivamente. En el Distrito Federal 80 % del abastecimiento de agua está destinado al consumo residencial; así, se han adoptado medidas para reducir el consumo, como el aumento de 40 % del valor de la tarifa de agua para consumidores que utilicen más de 10 000 m^3 de agua por residencia. Además, se estableció un plan de racionamiento que afecta todas las regiones administrativas del Distrito Federal.

De acuerdo con la CAESB este cuadro se debe a algunos factores como las condiciones climáticas y el aumento de los niveles de consumo. La crisis de agua se agrava por el periodo prolongado de la estación seca y por el aumento considerable en el consumo, en función del calor y la baja humedad. De acuerdo con la empresa de saneamiento, hubo un crecimiento promedio anual de 16 % en el uso de agua *per cápita* en los últimos seis años. La media, hasta julio de 2016,

era de 175,1 litros / habitante / día. Para la Organización Mundial de la Salud (OMS) esta marca no debe exceder de 110 litros / habitante / día.

La ocupación urbana en el Área Metropolitana de Brasilia ocurrió de forma dispersa con la inclusión de zonas urbanas segregadas y no planificadas. La ocupación urbana desordenada, especialmente en las proximidades de las cuencas hidrográficas que alimentan la ciudad, acarrea serias consecuencias en la sustitución de acuíferos por las aguas pluviales.

Por lo tanto, considerando que la escasez de agua es un problema que afecta todas las localidades y clases sociales del Distrito Federal, considerando que los niveles de los depósitos de agua continúan cayendo y, finalmente, considerando las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para el desarrollo de acuerdo con las metas y objetivos acordados en el Objetivo de Desarrollo Sostenible N.º 11 «Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles» y el Objetivo N. º6 «Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos» de la Agenda 2030 de la ONU, presentamos aquí una propuesta para mejorar los mecanismos de gestión de recursos hídricos del Distrito Federal. Plan de Acción para Brasilia-DF: Mejorar la capacidad de gestión de recursos naturales, especialmente el agua, a través de la elaboración e implementación del «Plan de Gestión de la Vulnerabilidad Ambiental de los Recursos Hídricos».

Son directrices para la elaboración del Plan de Gestión de la Vulnerabilidad Ambiental de los Recursos Hídricos:

a) Asegurar a la población del DF el acceso a la información sobre el sistema de abastecimiento de agua y de saneamiento.
b) Fortalecer los mecanismos de participación ciudanana para la formación de consensos con la comunidad sobre las cuestiones relacionadas con el uso del suelo y la gestión de los recursos hídricos.

c) Asegurar a la población del Distrito Federal el abastecimiento de agua para consumo residencial y otros usos, con regularidad y cantidad suficiente para atender a las necesidades básicas, y con calidad compatible con los patrones de potabilidad.
d) Promover y fomentar la protección y la recuperación de las cuencas hidrográficas y sus nacientes.
e) Promover el uso racional del agua, con reducción de pérdidas en el sistema de captación, tratamiento y distribución.

Considerando la visión de futuro propuesta en este estudio para el desarrollo sostenible en el DF, la construcción del Plan deberá contar con una amplia participación por parte de la sociedad, conforme a lo siguiente:

Realización de reuniones locales, en todas las zonas administrativas del DF, que se divide en los siguientes siete territorios de planificación:

a) Central (Plano Piloto, Sudoeste / Octogonal, Cruzeiro y Candangolândia).
b) Central-Adyacente 1 (Lago Sul, Lago Norte, Park Way y Varjão).
c) Central-Adyacente 2 (Guará, Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo, Águas Claras, Vicente Pires, SAI y Estrutural).
d) Oeste (Taguatinga, Samambaia, Ceilândia y Brazlândia), (zona más populosa con 960 000 habitantes, 1/3 del total de la población del DF).
e) Sur (Gama, Santa María, Recanto das Emas y Riacho Fundo II).
f) Este (Paranoá, Itapoã, São Sebastião y Jardim Botânico).
g) Norte (Sobradinho, Sobradinho II, Fercal y Planaltina).

El agrupamiento de esas zonas tiene en cuenta las características sociales y económicas de su población, así como sus necesidades básicas y el nivel de infraestructura existente.

Además de coordinar las reuniones locales, las administraciones regionales de las zonas administrativas deberán publicar el primer esbozo de la propuesta del Plan de Gestión de la vul-

nerabilidad ambiental de los recursos hídricos, así como otras informaciones sobre el uso del suelo y del agua, como estudios técnicos y mapas.

Las reuniones locales también podrán ser promovidas por organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y otras partes interesadas. Sus contribuciones deben dirigirse a las administraciones regionales. Las contribuciones resultantes de audiencias virtuales, redes sociales y otras iniciativas de la sociedad, también se considerarán en la elaboración del plan.

El esbozo del Plan de Gestión de la vulnerabilidad ambiental de los recursos hídricos, que será presentado por el gobierno a la sociedad, debe abordar como mínimo los siguientes aspectos:

a) Indicación de posibles intervenciones de infraestructura.
b) Indicación de medidas destinadas a eliminar las conexiones clandestinas de efluentes y de residuos sólidos de cualquier naturaleza en sistemas de drenaje, ríos y lagos.
c) Indicación de medidas para promover el reaprovechamiento de aguas pluviales.
d) Mecanismos de participación social para controlar y monitorear cuencas hidrográficas y áreas de preservación ambiental del Distrito Federal.

Después del término del periodo de celebración de reuniones, se celebrarán audiencias regionales, que deberán contar con al menos:

a) Recolecta de críticas y sugerencias para el refinamiento del plan en las siete áreas distintas del DF, de acuerdo con la división en unidades territoriales de planificación.
b) Presentación de las lecturas comunitarias sobre la gestión de los recursos hídricos.
c) Propuestas y soluciones a los problemas planteados.

Las audiencias regionales deben producir listas de prioridades para las intervenciones que subsidiarán los análisis, los estudios

técnicos y la propuesta del gobierno para el Plan de Gestión de la vulnerabilidad ambiental de los recursos hídricos.

El Plan de Gestión de la vulnerabilidad ambiental de los recursos hídricos se aplicará hasta el año 2030 y debe considerar todos los Objetivos del Desarrollo Sostenible, especialmente los Objetivos 6 y 11. El Plan de Gestión de Vulnerabilidad Ambiental de Recursos Hídricos deberá contener lo siguiente:

a) Priorización de las inversiones para el sistema de alcantarillado sanitario en las áreas desprovistas de redes, especialmente en aquellas servidas por fosas rudimentarias o cuyas alcantarillas se lanzan en la red pluvial, o cuando las condiciones de infraestructura favorezcan la contaminación de las aguas subterráneas.
b) Priorización de inversiones para la expansión de sistemas de recolección, transporte, tratamiento de aguas residuales a escala compatible con las necesidades actuales y la creciente demanda de la población, considerando la sostenibilidad ambiental de las cuencas hidrográficas y las formas de uso y de ocupación del suelo.
c) Propuestas de políticas preventivas para la reducción de ocupaciones irregulares y para promover una urbanización más compacta, reduciendo la impermeabilización del suelo y contribuyendo a la preservación de las capas freáticas del DF.

De acuerdo con el sistema legal y administrativo brasileño y del Distrito Federal, el Plan deberá ser sometido a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para su aprobación y conversión en ley.

La conversión del Plan en ley tiene como objetivo principal permitir que acciones y planes a largo plazo sean reconocidos como Políticas de Estado y no de gobiernos, reduciendo el riesgo de que cambios en la administración modifiquen la estrategia de desarrollo en los territorios.

Sin embargo, hay algunos riesgos que debemos tener en cuenta. Durante el proceso de conversión de un plan en ley, históricamente, grupos económicos más fuertes pueden influir al punto de

modificar o extinguir las prioridades apuntadas por la población en la construcción de ese tipo de documentos. Así, es importante movilizar a la población y difundir ampliamente las etapas de aprobación del plan ante la Asamblea Legislativa, para que la sociedad civil pueda ejercer el control político sobre sus representantes electos, garantizando la eficacia del plan y evitando distorsiones en su texto final. La ley brasileña garantiza la amplia participación de la sociedad durante los procesos de elaboración y aprobación de leyes, y esos mecanismos deben ser utilizados siempre que sea necesario.

La sinergia del Plan de Gestión de la Vulnerabilidad Ambiental de los Recursos Hídricos con otros instrumentos de planificación del DF debe ser realizada de acuerdo con lo siguiente:

a) Permitir a la sociedad acompañar y monitorear las acciones gubernamentales a través de la divulgación de informes anuales sobre la implementación del plan.
b) Realización de evaluaciones periódicas que aborden la eficacia y la eficiencia del plan, de cuatro años en cuatro años, con excepción de la primera evaluación, a ser realizada en 2019, año de preparación del próximo Plan Plurianual del DF (2020-2024); y de los demás.
c) Revisión del Plan para la corrección de rumbos o ajustes de las metas, en el año 2022, fecha prevista para la revisión del Plan Director de Ordenación Territorial (que tiene una validez de 10 años y fue aprobado en 2012).

Todas las acciones de monitoreo, evaluación y revisión del Plan de Gestión de la Vulnerabilidad Ambiental de los Recursos Hídricos también deberán contar con los mismos mecanismos de participación social previstos en su proceso de elaboración.

CONCLUSIÓN

El Distrito Federal posee características económicas muy diferentes de los demás entes de la Federación Brasileña, en función

de la participación de la Administración Pública Federal en su Producto Interno Bruto.

Además, la economía brasileña está pasando por una intensa recesión, desde el año 2016, y sus efectos se han sentido en prácticamente todos los sectores de la sociedad. A pesar de algunas señales de mejora, las expectativas aún no son favorables para el año 2018. Esta situación económica del país perjudica el equilíbrio de las cuentas del DF, dada la gran dependencia de las transferencias del gobierno federal, especialmente del Fondo Constitucional[12]. En este contexto, se hace aún más evidente el papel relevante que la planificación debe ejercer para la ejecución de acciones gubernamentales.

Así, instrumentos como el Plan Plurianual (plazo de 4 años) y la Ley del Presupuesto Federal del DF deberán incorporar las prioridades expresadas en el Plan de Gestión de la Vulnerabilidad Ambiental de los Recursos Hídricos y así alcanzar una visión más estratégica de la acción gubernamental, asegurando recursos financieros para las inversiones necesarias para la gestión de los recursos hídricos, sin perjudicar el equilibrio de las cuentas públicas.

Finalmente, los tratados internacionales firmados los últimos años, especialmente la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana, firmada en la Tercera Conferencia de Desarrollo Urbano Sostenible de la ONU-HABITAT-III-2016, pueden contribuir significativamente con la consolidación de una agenda positiva sobre las ciudades en América Latina.

En el caso de la Agenda 2030, enfatizamos que esta fue la primera vez que el tema de las ciudades fue reconocido como una pieza central para el desarrollo social, económico y ambiental del planeta. La Conferencia Habitat-III fue la primera gran

[12] Conforme a lo dispuesto en el inciso XIV del Art. 21 de la Constitución Federal, el Fondo Constitucional del Distrito Federal tiene la finalidad de proveer los recursos necesarios a la organización y mantenimiento de la policía civil, de la policía militar y del cuerpo de bomberos militar del Distrito Federal, así como asistencia financiera para ejecución de servicios públicos de salud y educación.

conferencia del sistema ONU a realizarse tras la aprobación de los ODS y la Nueva Agenda Urbana refuerza los compromisos asumidos en la Agenda 2030 y reconoce el «Derecho a la Ciudad» como premisa para el desarrollo urbano. Es en este contexto que los gobiernos deben procurar establecer prioridades y estrategias para el desarrollo urbano con foco en el enfrentamiento de las desigualdades territoriales y en la inclusión social. La alta visibilidad que los tratados y agendas internacionales tienen en los medios de comunicación también puede contribuir, y debe ser explotada por los gestores públicos para la movilización de la sociedad en torno a los procesos de planificación y control de políticas públicas en nuestras ciudades.

5.2 Aportes para fortalecer el desarrollo urbano sostenible del Cantón de Santa Ana, Costa Rica

Rafael Arguedas Segura
Supervisor del Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local de la Contraloría General de la República

CAPÍTULO 1. DIAGNÓSTICO

1. Datos de la población de la ciudad de Santa Ana

- Población actual: **55 733 habitantes.**
- Número de habitantes/km^2: **55 733/61 42= 907 40.**
- Población del Área Metropolitana: Santa Ana pertenece a la provincia de San José, que tiene 1 621 393.
- Porcentaje de crecimiento urbano para los próximos 33 años: **63 834 al 2025.**
- PIB *per cápita*: **0,897.**

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

- La ciudad se ha visto afectada durante los últimos 50 años por el desbordamiento de ríos y quebradas, principalmente debido al desorden territorial y la irresponsabilidad de algunos ciudadanos, que botan basura en los ríos. Esto ha ocasionado serios problemas a las viviendas y deterioro de puentes y carreteras.
- Además, el deslizamiento de algunos cerros que se encuentran en las cercanías de la montaña y fuertes temblores o fallas geológicas cercanas al cantón de Santa Ana, han provocado destrucción de carreteras, caminos y puentes, destrucción de terrenos cultivables y personas sepultadas.
- Ante estas situaciones el gobierno local ha implementado un plan de prevención y atención de emergencias, entre los cuales incorpora actividades relacionadas con las adversidades del cambio climático. También, el alcalde municipal

estableció una política institucional para gestionar el riesgo por causas naturales, antropogénicas o socio-naturales.

3. El desafío de generar la riqueza, empleo productivo necesario y reducir la desigualdad

- PIB *per cápita* de la ciudad: $425 por habitante.
- Porcentaje de desempleo: 15,2 %.
- Porcentaje de población en situación de pobreza: 16,1 %.
- En Costa Rica existen estrategias de desarrollo económico orientadas a corregir la desigualdad y mejorar la calidad de vida. Así mismo, el ayuntamiento de Santa Ana establece dentro de sus objetivos, mantener una bolsa de empleo que pretende buscar alianzas con los comercios de la ciudad para que los ciudadanos tengan oportunidad de trabajar.

4. El desafío de atraer inversiones productivas

- La Municipalidad de Santa Ana ha logrado en los últimos tres años integrar un sistema económico en el que la inversión, la producción y la comercialización de bienes y servicios se base en la innovación y la competitividad, en la generación de mayor valor agregado asentado en procesos productivos más eficientes y sostenibles, en empleos de calidad y que, a la vez, permitan encadenar, de manera creciente, a los sectores que participan en los circuitos internacionales como a los que realizan su producción en los mercados dentro del cantón.

Sin embargo, el proceso de tramitar los permisos para montar una empresa son lentos. Según información del Colegio de ingenieros y Arquitectos, que tramita los permisos de construcción, complementado con el trámite y aprobación de la Municipalidad, demora aproximadamente 7 meses. Esto cuando se desarrolla el bien inmueble. En el caso de que exista el bien inmueble y el interesado únicamente deba tramitar la licencia municipal para operar la empresa, tarda cerca de 30 días.

5. El desafío de un territorio interconectado, productivo e inclusivo (movilidad)

- La ciudad dispone de medios de transporte como autobuses y variedad de taxis que tienen una cobertura de más de 85 % de todos los barrios del cantón, que permite la movilidad de forma fluida a sus habitantes, incluidas las zonas periféricas, y que facilita la productividad y la inclusión social. También, el cantón cuenta con redes de wifi abiertas al público en distintos sitios que permiten al ciudadano conectarse a Internet para el acceso de los medios de información que le permitan gestionar un trámite, plantear una denuncia, buscar un empleo, promover la venta y compra de bienes y servicios, entre otros asuntos.
- Ciertamente, en el gobierno local no existe un plan de movilidad que conecte a la mayoría de los habitantes mediante transporte público y combata la exclusión social y mejore la productividad de los trabajadores, pero sí cuenta con metas específicas para fortalecer la movilidad de los ciudadanos mediante la ampliación de servicios de transporte colectivo, que le permiten a los trabajadores desplazarse hacia sus recintos de trabajo.

6. El desafío de suministrar eficazmente energía ambientalmente respetuosa en toda la ciudad

- Según datos del Banco Mundial en Costa Rica el acceso a la electricidad es de 99,4 % de los habitantes.
- Según el Centro Nacional de Control de Energía del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Costa Rica produce actualmente 98,95 % energía renovable: 98,95/1,05= 94,23 %.
- Existe un plan coordinado con otros territorios para llevar energía limpia a toda la ciudad y el Área Metropolitana. Esto por cuanto las empresas que tienen el suministro de la energia al país en promedio lo realizan de la siguiente manera: Energía hidroeléctrica (75,53 %), geotérmi-

ca (12,88 %), eólica (9,81 %), biomasa (0,72 %), solar (0,01 %) y combustibles fósiles (1,05 %).

7. El desafío de que todos los habitantes puedan disponer de una vivienda digna

- Es una de las prioridades en el Gobierno Local de Santa Ana el tema de infravivienda, barrios marginales. Es por ello, que dentro del Plan Anual Operativo un objetivo está orientado a reducir las condiciones de vulnerabilidad social entre la población del cantón, que pretende dentro de sus metas mejorar las condiciones de vivienda y acceso a los barrios marginales.
- El gobierno de la República de Costa Rica tiene establecido en el Plan Nacional de Desarrollo que va del 2014 al 2018, políticas orientadas a la disminución de la informalidad habitacional, mediante la creación de proyectos de vivienda para beneficiar a los ciudadanos que más lo necesitan. No obstante, esto se cumple en términos regulares porque esas metas se cumplen en un promedio de 30 % a 40 %. Cada año existen mayores necesidades de vivienda, por lo cual surgen más zonas marginales.

8. El desafío de una ciudad segura que permita el desarrollo: trabajar, convivir y eliminar el sobrecosto de la inseguridad

- En el año 2016 Costa Rica ocupó el puesto N.º 41 en el *ranking* mundial de transparencia.
- El país cuenta con un plan de seguridad, pero no se realiza una efectiva coordinación intergubernamental con los gobiernos locales. Este último se ha venido fortaleciendo durante los últimos años con la creación de una policía municipal.

9. El desafío de disponer de calles y espacios públicos transitables para los peatones y servicios no motorizados

- El gobierno local de Santa Ana dispone espacios públicos y calles para que los peatones puedan transitar sin problema, por ello estableció metas y objetivos en el Plan Anual Operativo sobre mantener espacios públicos limpios, seguros y accesibles para el disfrute de la ciudadanía. La labor municipal en ese particular es aceptable, sin embargo, no del todo. La ciudadanía expresa su insatisfacción, ya que deben mejorar en la frecuencia y la cobertura con que se hace dicha labor.
- Esto aunado a que no se ejecutan todas las acciones propuestas en dicho plan y, por ende, no se logran del todo los objetivos.

10. El desafío de eliminar la desigualdad social generada por el género y etnia

- En el territorio existe desigualdad social, pero debe reconocerse que el gobierno ha realizado esfuerzos a través de campañas y normativas que regulan la temática de género y etnia entre la población. Sí hay casos y estos son denunciados a través de los medios de comunicación, pero en muchos casos no son sancionados.
- Existen instituciones públicas como el Instituto Nacional de la Mujeres, el Patronato Nacional de la Infancia, la Defensoría de los habitantes, que tienen dentro de sus competencias velar por el cumplimiento del respeto y protección de los Derechos Humanos en las mujeres, niños y ciudadanos en general. Sin embargo, la labor, en términos generales, no satisface a la población en el sentido de que han ido aumentando año a año los casos de desigualdad.

11. El desafío de que todas las familias dispongan de agua corriente

- Según informes realizados por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados y la Contraloría General de la República, en Costa Rica 95 % de la población dispone de agua potable. En la ciudad de Santa Ana alcanza 96 %.
- Costa Rica es uno de los mejores países del mundo, con mayor riqueza de agua, por ello, existen planes para conservar y proteger el recurso. Esto está a cargo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, que complementa la labor que realizan algunas municipalidades que tienen a su cargo los acueductos municipales. No obstante, mediante una auditoría realizada recientemente por la Contraloría General de la República se determinó que los planes apenas superan 62 % de las metas establecidas en un año.

12. El desafío de eliminar los riesgos de enfermedades y contaminación producidos por la gestión de residuos sólidos y basura

- En Costa Rica cerca de 82 % de la población tiene acceso al servicio de recolección de residuos que realizan las municipalidades. Mientras que en el Cantón de Santa Ana es de 98 %, según informes sobre residuos sólidos realizados por la Contraloría General de la República en el año 2016.
- En términos generales, las 81 municipalidades de Costa Rica prestan correctamente el servicio de recolección de basura. No ocurre lo mismo con el tratamiento y reutilización, temas incipientes de los que pocas municipalidades se ocupan. No hay cultura de reciclaje en la población y son pocas municipalidades las que realizan campañas para concientizar al ciudadano sobre el reciclaje. La Municipalidad de Santa Ana cuenta con un plan para el tratamiento y reutilización desde hace tres años, pero apenas el tratamiento es de 22 % de la basura que se recoge.

13. El desafío de disponer de una adecuada calidad del aire

- Según el último informe sobre la calidad del aire realizado por el Ministerio de Salud en el año 2016, se determinó que los valores promedio anuales de concentración de partículas PM10 (partículas con diámetros menores a 10 micrómetros originadas por el humo de los vehículos e industrias, polvo, polen y aerosol marino), en la ciudad cumplen con la normativa nacional en materia de calidad del aire.
- Cada dos años el Ministerio de Salud realiza un análisis sobre la calidad del aire en el Gran Área Metropolitana, incluido el Cantón de Santa Ana.
- El gobierno de la República de Costa Rica impulsa varias iniciativas que pretenden reducir la contaminación y emisiones del sector transporte. Estas acciones forman parte del VII Plan Nacional de Energía 2015-2030, donde destacan el Programa de Adquisición de Vehículos Eficientes (PAVE), la creación de un canon por emisiones, la electrificación del transporte, la regulación a la importación de vehículos nuevos y usados, la sectorización y el pago electrónico en el transporte público y el mejoramiento de la calidad de los combustibles.

14. El desafío de acabar con el ruido molesto

- La ciudad de Santa Ana no posee un nivel de contaminación acústica, ya que el nivel de contaminación sónica es alto; bocinas de vehículos, música de bares y restaurantes, conciertos públicos y piques de motos y carros encabezan la lista de los hechos que causan mayor contaminación en la ciudad. La mayoría de las denuncias que hacen los ciudadanos surgen por esas situaciones.
- No existe un plan para combatir ese problema. Algunas instituciones públicas han realizado algunos esfuerzos, incluido el Gobierno Local de Santa Ana, pero por años no

se ha logrado mejorar la situación. Más bien, cada vez son más los casos de gran contaminación acústica.

15. El desafío de una educación que genere futuro

- Es suficiente el nivel educativo de la población en general y es universal el acceso a los servicios educativos básicos, considerando los siguientes datos emitidos por el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica:

Edad	Porcentaje de asistencia al sistema educativo
% de niños de entre 6 y 11 años escolarizados	**99** %
% de adolescentes de entre 12 y 16 años escolarizados	**78** %
% de jóvenes de entre 20 y 22 años que accedieron al nivel medio	**85** %

- Ciertamente, Costa Rica tiene establecidas políticas nacionales de educación, entre otros objetivos para mejorar los resultados del aprendizaje y lograr equidad en las oportunidades educativas. Sin embargo, no existe una verdadera coordinación para adecuar la oferta educativa entre las instituciones públicas de educación y las privadas. Además, en los gobiernos locales es un tema que todavía no se incorpora dentro de las competencias municipales.

16. El desafío de la salud en un mundo con mayor esperanza de vida. Servicios de sanidad

- Sí se proporcionan los servicios de salud; una atención que permite una vida digna para la mayoría de la población. En ese sentido, existen hospitales públicos en las 7 provincias de Costa Rica. La mayoría de cantones poseen clínicas para la atención de emergencias y en la

mayoría de los distritos existen EBAIS, que son los que atienden a la mayoría de la población costarricense. Según el Instituto de Nacional de Estadísticas y Censos de Costa Rica, 85 % de la población en Costa Rica tiene acceso a los servicios de salud pública. En el caso del cantón de Santa Ana es de 90 %.

- Los gobiernos locales de Costa Rica no tienen dentro sus competencias lo relacionado con la oferta sanitaria, esto se concentra en la Caja Costarricense de Seguro Social. Por ello, no existe un plan de coordinación entre las diferentes instituciones y agentes locales para establecer planes preventivos.

Gobernanza para transformar los desafíos en oportunidades

1. **Sostenibilidad fiscal para poder proveer los servicios públicos necesarios**
   - No es capaz de autofinanciarse nuestra ciudad. Los gobiernos locales, incluida la Municipalidad de Santa Ana, presentaron durante los últimos años resultados deficitarios; es decir, los gastos incurridos en los servicios públicos son superiores a los ingresos. Por ello, deben recurrir a otro tipo de ingresos para financiarlos. Además, en Costa Rica servicios como la salud, la educación, la seguridad y la vivienda son atendidos por el gobierno de la República. Aún no forman parte de las competencias de las municipalidades. Existe una ley de transferencia de competencia, desde hace 5 años, pero está más orientada a incrementar los recursos transferidos a los gobiernos locales y no a la transferencia de competencias de ese tipo de servicios.
   - Se considera que no están preparados los equipos humanos y otros recursos de la ciudad para ser fiscalmente independiente, en razón de que la Municipalidad de Santa Ana depende, en gran parte, de los recursos financieros que le transfiere el gobierno de la República para cumplir con los objetivos. Asimismo, los servicios públicos que se

brindan no son autosuficientes y en la medida en que aumenten las competencias deberá incrementarse el recurso humano y el presupuesto.

- Por otra parte, sí existen sistemas de transparencia y de rendición de cuentas. Mediante la página web de la Municipalidad se brinda información a los ciudadanos sobre los servicios que se prestan; existe la opción de hacer trámites de solicitudes de distintos servicios, hacer denuncias, poner quejas. También, el alcalde brinda una rendición de cuentas anualmente sobre los resultados de la gestión municipal, sobre las finanzas municipales, entre otras informaciones.

2. Organización para la sostenibilidad

- Se hacen algunos esfuerzos aislados por parte del gobierno local, que incorpora algunas acciones dentro del plan de gobierno para abordar de forma eficaz el desafío del territorio sostenible, pero realmente existe poca o nula participación de la ciudadanía y de la empresa privada en la consecución de un territorio sostenible.
- Existe un diagnóstico de la ciudad de Santa Ana en relación con el desarrollo sostenible, realizado por la Universidad de Costa Rica, que ha investigado en dicho cantón sobre la planificación urbana y regional, la planificación de sistemas de transporte y la reducción de externalidades negativas (choques viales, emisiones y ruido); ha llevado a cabo estudios de impacto ambiental, manejo de desechos sólidos, fortalecimiento de gobiernos locales, protección ambiental, análisis y mitigación de riesgos naturales y antrópicos, gestión ambiental y ecoturismo.
- No se visualiza un liderazgo y una visión integral y compartida del gobierno local de Santa Ana con la ciudadanía y partes interesadas de la ciudad, pero sí destacan los esfuerzos para mantener programas como el de la sostenibilidad ambiental, habilitación de sitios públicos, planificación del ordenamiento territorial, rendición de cuentas

sobre la gestión municipal, promoción de la salud y la seguridad en el cantón, promoción de la equidad de género, minimización de la vulnerabilidad social y atención a la niñez y adolescencia.

En síntesis, la Municipalidad de Santa Ana ha logrado implementar acciones y prácticas orientadas a fortalecer y enfrentar desafíos como el crecimiento poblacional, el cambio climático, el empleo, los espacios públicos, la disponibilidad de agua, el saneamiento, la recolección de residuos y la calidad del aire. Todos factores asumidos por el gobierno local dentro de su plan de gobierno y estratégico.

No obstante, las brechas son amplias en temas que se encuentran en un nivel incipiente, como por ejemplo, el tema de un territorio interconectado, la disponibilidad de vivienda para quienes más lo necesitan, la seguridad social, la desigualdad social, la educación, la salud, la contaminación sónica y la sostenibilidad fiscal. Todas esas temáticas requieren de mayor atención por parte del gobierno de la República y del gobierno local de Santa Ana para lograr una ciudad más equilibrada en el desarrollo sostenible urbano.

CAPÍTULO 2. VISIÓN

Fortalezas	Oportunidades
Autonomía municipal que permite el desarrollo de una gestión local incorporando políticas y programas que responden a requerimientos propios de la región.	Atractivos naturales, religiosos, históricos, ambientes protegidos y patrimoniales que abren oportunidades para el desarrollo del turismo.
La Municipalidad fomenta como actividad fundamental la contribución con el bienestar y desarrollo sostenido del cantón y del país.	Desarrollo de áreas residenciales que permiten el impulso de programas que dan al entorno urbano una mejor apariencia.
Recursos financieros estables. La estabilidad financiera de la Municipalidad le permite mantener un funcionamiento constante y continuo.	Comercio creciente, el cual permite aglutinar esfuerzos de rescate del entorno.
Alianzas estratégicas para desarrollar e implementar el modelo de gobierno local electrónico en la Municipalidad.	Buena cobertura de servicios sociales, como Bomberos, Cruz Roja, centros de asistencia en salud.
Planificación y programación para la reparación y construcción de vías cantonales, mediante la gestión de la Junta Vial Cantonal y con la ejecución de la Unidad Técnica de Gestión Vial.	Tasa de desempleo menor al promedio nacional (4.2 %), siendo Santa Ana el tercer cantón de la provincia con menor tasa de desempleo.

Policía Municipal enfocada en una gestión preventiva y en el mejoramiento de la seguridad ciudadana.	Niveles de pobreza más bajos de los cantones de la provincia.
Unidad Ambiental que permite vincular la gestión Municipal con políticas propias y nacionales de conservación del medio.	Capacidad suficiente en energía eléctrica y agua potable.
Programación de Formación Ciudadana, Control Ciudadano.	Paisaje y clima ideal.
Recursos financieros estables. La estabilidad financiera de la Municipalidad le permite mantener un funcionamiento constante y continuo.	Establecimiento de alianzas estratégicas con organizaciones nacionales e internacionales, que permiten la integración de esfuerzos interinstitucionales y optimizar recursos.
Debilidades	**Amenazas**
Falta de coordinación entre autoridades locales y nacionales.	Alto índice de inseguridad.
Corrupción, dificultad y trabas en los trámites administrativos.	Crecimiento habitacional desordenado y no acorde con el desarrollo urbano.
Planeación Municipal de desarrollo urbano parcial y desarticulado.	Burocracia institucional en la tramitación de requerimientos.
Autoridades carentes de una visión a largo plazo para la ciudad y alta competitividad política.	Vías y espacios públicos no iluminados.
Empleados municipales carentes de capacitación técnica, compromiso con la ciudad y con índices de corrupción.	Confrontación política permanente (autoridades de tendencias políticas distintas).

Institución administrativamente obsoleta ante la nueva dinámica de la ciudad.	Débil comunicación del sector industrial.
Carencia de mecanismos de comunicación,coordinación y trabajo en equipo.	Parte del sector comercial muy antiguo que se mantiene sin modernizarse.
Tarifas de los servicios municipales desactualizadas.	Proyectos de ley que conoce la Asamblea Legislativa, que procuran el aumento de exoneraciones o reducción de los montos establecidos para el cálculo de los impuestos municipales.
Ausencia de controles y seguimiento sobre la prestación de servicios y obras.	Efectos de desastres naturales provocados por cambios climatológicos y poca capacidad de respuesta.
Ausencia de una de Oficina para la Coordinación y Atención de Riesgos y Emergencias. Poca capacidad de respuesta ante situaciones de emergencia.	Acelerada obsolescencia de los equipos y sistemas, aunada al rápido avance de la tecnología, implican un alto costo permanente y una rápida desactualización. Ineficiente respuesta ante los cambios.

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información recopilada en la página web de la Municipalidad de Santa Ana.

Visión
Fortalecer la gestión que presta el gobierno Municipal al ciudadano, cuyo resultado ha de significar mejores niveles de calidad de vida del ciudadano de Santa Ana, a través de más y mejores servicios municipales, y lograr una eficiencia y una eficacia en el uso de los recursos financieros orientados al desarrollo del cantón y al bienestar de los ciudadanos.

¿Hacia dónde debe avanzar la ciudad?
Una ciudad ideal debería lograr un desarrollo sostenible equilibrado en todos los ámbitos (sociales, económicos, culturales, educativos, salud, infraestructura y servicios públicos). En el caso de la ciudad de Santa Ana, a pesar de las limitaciones económicas, tecnológicas, materiales y humanas, lo importante sería superar los retos y desafíos para mejorar el orden territorial, la infraestructura vial, mejorar la prestación de servicios por una de mayor calidad y excelencia en los servicios públicos como el de recolección de basura, abastecimiento de agua y electricidad, y ampliación las vías de comunicación. Asimismo, debe fortalecerse el servicio de salud y educación prestado a todos los ciudadanos, mantener programas de promoción de inversión, de vinculación laboral y mantener servicios del gobierno al ciudadano a través de Internet. Esto sin dejar de lado la transparencia en el accionar de las instituciones públicas y un buen proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía.

CAPÍTULO 3.
Plan de acción para la prevención y atención de la vulnerabilidad frente a fenómenos atmosféricos adversos

1. Dimensionamiento del problema
El calentamiento global no conoce fronteras y se constituye como la principal amenaza para la supervivencia del planeta, la sostenibilidad del crecimiento económico, la cohesión social y la calidad de vida de las personas. Esta situación demanda responsabilidades compartidas pero diferenciadas en la búsqueda e implementación

de soluciones, con el compromiso y la participación activa de los gobiernos, sectores y ciudadanía en general en el establecimiento de un nuevo orden institucional.

En Costa Rica los eventos climáticos extremos son cada vez más comunes, lo cual acrecienta los niveles de riesgo a los que están expuestos miles de pobladores, especialmente los más pobres, y cada vez se nos presentan mayores dificultades para mitigar esos riesgos y encontrar mejores formas de convivir con estos eventos sin que causen tanto daño.

Las ciudades contribuyen con este fenómeno de forma significativa, pues, en su conjunto son responsables de más de 75 % del consumo de energía distribuida y de la generación de entre 75 % y 80 % de los gases de efecto invernadero del planeta.

Sin embargo, las ciudades también ofrecen la mayor y mejor oportunidad para encontrarle solución al fenómeno: eliminar la quema de basuras; cambiar sus botaderos por rellenos sanitarios; mejorar sus sistemas de transporte y actualizar sus parques automotores; limpiar sus ríos, cauces y zanjones; cambiar las fuentes de energía que se utilizan para cocinar, entre muchas otras.

Los problemas asociados con el cambio climático y sus efectos potenciales en las ciudades de Costa Rica, incluidos los ciudadanos del cantón de Santa Ana, amenazan con socavar los esfuerzos para lograr un desarrollo sostenible en el largo plazo. No obstante, las ciudades también representan un espacio de oportunidad para atender las fuentes y consecuencias del calentamiento global, con soluciones concretas en materia de mitigación y adaptación. Por ello, esta ciudad requiere del abordaje de desafíos relacionados con el cambio climático.

Según estudios realizados por la Comisión Nacional de Emergencia en Costa Rica, el cantón de Santa Ana presenta las siguientes las siguientes amenazas naturales de vulnerabilidad frente a fenómenos atmosféricos adversos:

a) Amenazas hidrometeorológicas: El cantón de Santa Ana posee una red fluvial bien definida, la misma cuenta con

un grupo de ríos y quebradas que se pueden considerar el punto focal de las amenazas hidrometeorológicas del cantón. Lo anterior sucede por causa de la ocupación de las planicies de inundación y el desarrollo urbano de forma desordenada y sin ninguna planificación.

b) El cantón de Santa Ana, localizado al sur del Valle Central, se ubica muy cerca de una de las fuentes sísmicas más importantes de Costa Rica (choque de las placas Coco-Caribe), que podrían ocasionar destrucción de carreteras, caminos y puentes, generación de avalanchas de lodo, destrucción de terrenos cultivables y personas sepultadas.

c) Deslizamientos (inestabilidad de suelos), pues las características topográficas y geológicas favorecen la generación de deslizamientos que podrían provocar deforestación, cortes de carreteras y erosión de ríos al pie de laderas.

2. Justificación y priorización

Durante las últimas décadas y como resultado de la combinación de un desarrollo urbano poco controlado, de la vulnerabilidad causada por la exposición del territorio y la sociedad a diversas amenazas naturales y el cambio climático, que acentúa las anteriores, la cantidad de emergencias y desastres sucedidos en el Valle Central ha aumentado exponencialmente.

Las inundaciones en zonas céntricas de Santa Ana han sido especialmente relevantes los últimos años. Los asentamientos informales a orillas de los ríos y laderas son un importante elemento que sufre los deslizamientos causados por las lluvias y no se debe dejar de mencionar la gravedad que revisten cuando estas se acompañan de movimientos sísmicos. El cantón de Santa Ana también está expuesto a riesgos por sequía, que limitarán las fuentes de agua potable de su población, y amenazado por los efectos de las erupciones volcánicas, como caída de cenizas, específicamente del Volcán Poás.

Por estas razones, la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y el riesgo (o pérdidas potenciales) de desastres que enfrenta la ciudad de Santa Ana deben ser parte de los temas que requieren

de una estrategia o de un plan de atención prioritaria por parte de la municipalidad de Santa Ana ante las tres amenazas naturales de inundación, deslizamiento y sequía, incluyendo los efectos del cambio climático sobre las mismas.

En cuanto a impacto económico, debe realizarse un análisis financiero para determinar las fuentes de financiamiento, apoyado en instrumentos como un flujo de efectivo y razones financieras para ver capacidad y sostenibilidad financiera de los costos que conllevan la ejecución de las acciones que se determine implementar para la prevención y atención de la vulnerabilidad frente a fenómenos atmosféricos adversos.

En la medida en que la municipalidad de Santa Ana ejecute acciones orientadas a prevenir el impacto causado por los fenómenos atmosféricos, incidirá en la disminución de daños que puedan causar los eventos naturales a los ciudadanos. Ello aunado al mejoramiento en el desarrollo urbano, que se convierte en una necesidad que no puede esperar más.

3. Participación ciudadana en la ejecución del plan de acción

Definitivamente la participación de la ciudadanía es un factor fundamental en el éxito que tenga el proyecto. Por ello la Municipalidad debe hacer una encuesta a los ciudadanos que le permita conocer las situaciones que han enfrentado y que atemorizan a la ciudad, de frente a las situaciones de desastre que ocurren debido a los fenómenos naturales provocados por el cambio climático.

Además, la ciudadanía, a parte de tener la obligación de hacer un cambio en función de cuidar los parques, no botar basura en los ríos, utilizar medios de transporte amigables con el ambiente, disminuir la contaminación, no construir en zonas de peligro por deslizamientos, entre otras, debe también ser partícipe en la solicitud de rendición de cuentas a la Municipalidad sobre el avance del plan, con el fin de monitorear y de que sean tomadas las medidas pertinentes, para que se cumpla lo dispuesto en dicho plan.

Para ello se requiere que la Municipalidad se reúna con representantes de las comunidades, con el fin revisar el avance del plan y que se tomen las decisiones correspondientes. Además, la

comunidad debe realizar un informe sobre los asuntos que no se han cumplido en el plan y solicitar cuentas al municipio.

ANEXO
Criterios aplicados para seleccionar el área de mayor riesgo, prioridad e impacto social en la ciudad de Santa Ana

Los criterios de puntuación se fundamentan en lo siguiente: 1 % muy bajo; 2 % bajo; 3 % medio; 4 % alto; 5 % muy alto.

Descripción	Criterios						Total porcentual
	Problemática	Impacto	Alineamiento con el ODS	Multi-influencia	Demanda ciudadana	Priorizada en el plan de gobierno	
Vulnerabilidad frente a fenómenos atmosféricos	4	5	5	3	5	5	27
Desigualdad por género	2	2	5	3	2	2	16
Ordenación territorial	4	4	5	3	3	3	22
Regeneración de espacios públicos	3	4	5	4	4	3	23
Seguridad	4	5	5	4	3	3	24

Generación de vivienda	3	4	5	4	4	3	23
Empleo productivo	3	4	5	3	4	4	23

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del diagnóstico sobre la ciudad de Santa Ana.

5.3 Gobierno Electrónico para mejorar la calidad del aire en Toluca: Ecozona Toluca

Karina Ávila Islas
Jefe de la Red de Monitoreo Atmosférico de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Secretaría del Medio Ambiente. Gobierno del Estado de México

CAPÍTULO 1. DIAGNÓSTICO

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

En 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una Agenda Global con miras al 2030, integrada por 17 Objetivos denominados del Desarrollo Sostenible (ODS). El entendimiento de las naciones significa que se hará todo lo necesario para garantizar una contribución nacional a:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir, a todos los niveles, instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.
17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

En este contexto, las ciudades medias representan la gran oportunidad para que sus naciones se perfilen hacia modelos sostenibles de desarrollo, dado que en ellas se concentra: población, base productiva, infraestructura, equipamientos y consumo energético; pero también la creatividad y el arrojo innovador que se requieren para hacer todo lo que se tenga que hacer para garantizar un futuro digno.

Este trabajo se orienta bajo los criterios de los ODS, considerando en particular aquellos más estrechamente vinculados con la agenda ambiental, pues su transversalidad permite generar los impactos sociales que harán de la ciudad un territorio próspero y sostenible.

El municipio de Toluca se localiza en el altiplano central del país, es la capital del Estado de México y, a su vez, es centro de la quinta zona metropolitana más grande a nivel nacional, que forma parte de la Megalópolis Mexicana. Cuenta con una superficie de 426 km^2 donde habitan 819 561 habitantes, que crecen a un ritmo de 1,5 % anual; esto es cuatro veces menor que la tasa de crecimiento que se tenía hace 50 años, por lo que hay sostenibilidad en el crecimiento. Para el 2030, la población municipal será de 1 096 700 habitantes. Cabe mencionar que actualmente el Ìndice de Urbanización Municipal es de 94 %, por lo que la gestión ambiental urbana será una herramienta estratégica para el desarrollo de la ciudad (H. Ayuntamiento de Toluca, 2013).

La medianía de la ciudad de Toluca, su dinámica económica y su estructura polinuclear, representa una gran oportunidad para conducir el desarrollo hacia la sostenibilidad productiva. Por un lado, la pirámide poblacional muestra un bono demográfico compuesto por una población que no supera los 35 años, y además, hay condiciones económicas favorables para sostener su desarrollo. La economía de la ciudad descansa en el sector secundario y terciario, 64 % de la población económicamente activa trabaja en el sector terciario y 34 % en el industrial, con ello, Toluca aporta 13 % al Producto Interno Bruto del Estado; hay un dato de alerta que debe atenderse: 10 000 establecimientos no tienen licencia comercial de funcionamiento, lo que genera una disminución de ingresos municipales, además de la desregularización de la actividad (contribución con el ODS 8). Respecto a las condiciones sociales, hay que decir que en 85 % de las localidades el grado de marginación es muy bajo. La educación, por ejemplo, presenta 93,67 % de población alfabetizada con nivel promedio de estudios de 12 años y, por otro lado, en todo el estado de México es el municipio con mayor número de equipamientos educativos, desde tecnológicos hasta universidades y centros de investigación (H. Ayuntamiento de Toluca, 2013).

Sobre el modelo de urbanización, el uso de suelo conserva superficie no urbana que puede planificarse orientando adecuadamente la urbanización por venir (38 % del territorio municipal es de uso urbano; 40 % de uso agrícola y 22 % es forestal), esto es muy importante puesto que la propuesta de lineamientos territoriales del actual Plan Municipal de Desarrollo Urbano promueve: control de la dispersión y reducción del área urbanizable; consolidación de áreas urbanas aprovechando la infraestructura y el equipamiento ya instalado, redensificación y cambio de densidades; integración vial y ratificación de las densidades bajas y medias en las localidades al sur del municipio. De lograrse esto, es posible mantener una superficie forestal y agrícola que permita regular ciclos ecológicos fundamentales como son la recarga hídrica, la captura de carbono y la productividad agroalimentaria (contribución ODS 11) (H. Ayuntamiento de Toluca, 2013).

Hay también aspectos positivos en materia de conectividad y comunicación. De las 181 300 viviendas particulares habitadas en la ciudad, 90 % cuentan con computador e Internet; 98 % tienen telefonía y solo 0,15 % no tienen radio ni televisor. La movilidad, por su parte, descansa en la infraestructura vial, que se compone de seis vialidades que son las arterias estratégicas; sin embargo, es un sistema muy saturado debido al flujo de movilidad proveniente de los municipios conurbados y debido a la sobreoferta de rutas de transporte público y de transporte de carga. Se estima una flotilla de municipal de 360 000 vehículos que se desplazan en un modelo vial radial-concéntrico discontinuo, dentro del cual hay cuatro carreteras foráneas que constituyen los principales ejes de vinculación con el resto del estado. También se cuenta con un aeropuerto, vías férreas y en 2018 se prevé la operación del Tren Interurbano México-Toluca, que dará servicio de traslado de pasajeros (2 millones de personas a la semana), lo que favorecerá una integración más acelerada de la Megalópolis (H. Ayuntamiento de Toluca, 2013).

Aunque es una ciudad próspera y parece contar con tendencias positivas hacia el desarrollo, hay un gran número de áreas

de oportunidad dada la crisis ambiental que hoy se vive. Inicialmente, Toluca es una ciudad privilegiada por su ubicación y condiciones geográficas; se trata de un amplio valle de 420 km^2 asentado sobre los 2 200 msnm; está rodeado de sistemas montañosos cubiertos de coníferas y pastos que procuran el abastecimiento del acuífero. El valle presenta una precipitación media anual de 1 000 mm, un clima templado subhúmedo y abundantes recursos animales y vegetales. Pero las ventajas ecológicas no han sido adecuadamente aprovechadas:

Por ejemplo, el balance hídrico del año 2002 que presentó la Comisión Nacional del Agua estimó una recarga en el acuífero del valle de Toluca, de 283 mm^3 y una extracción de 425 mm^3, esto es un déficit de 142 mm^3. Ello significa no solo que hay escasez en la disponibilidad del agua para consumo humano; hay repercusiones en los ciclos ecológicos (desaparición de manantiales, vegetación nativa, humedales, lagos, gasto de base de ríos y ecosistemas locales); para los sistemas de abastecimiento hay problemas económicos, ya que se incrementan los costos del bombeo a mayor profundidad al tener que consumir más energía en la extracción y, para la seguridad urbana, los asentamientos se vulneran al riesgo debido a hundimientos en el suelo (CNA-GTZ, 2008). Los ODS 6 y 15 deben guiar la acción en la gestión integral de recursos hídricos.

Otro aspecto importante es la contaminación del suelo, derivada de la disposición inadecuada de desechos sólidos. Toluca genera, en promedio, 1 kg/hab/día de residuos sólidos urbanos. Es decir, 900 toneladas diarias o cerca de 350 000 toneladas anuales. De esta cantidad, 65 % de los residuos sólidos urbanos son manejados a través del servicio público de limpia; sin embargo, no se tiene claridad ni control con 35 % del volumen restante. Siendo Toluca la ciudad con mayor capacidad generadora de residuos valorizables en la zona metropolitana (una mera estimación indica que se envía a reciclaje a través del sector informal y de centros de acopio entre 1 % y 5 %, a pesar de que la composición de los residuos tiene un potencial de reciclaje de 60 %) (Iglesias Piña, 2007).

Aunque 23 % del territorio municipal se encuentra bajo algún régimen de protección (áreas protegidas) hay presión constante, pues se estima que 10 % de las viviendas particulares irregulares presionan estos espacios. Y en lo que se refiere a áreas verdes urbanas, y tomando en cuenta los criterios de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Toluca tiene un déficit en la relación de áreas verdes por habitantes, pues la sugerencia es de entre 5 y 9 m^2/hab y actualmente es de 5.73 m^2. En este rubro es necesario impulsar un programa de fomento y recuperación que integre los parques recreativos, los jardines, las plazas públicas, los andadores, camellones y áreas vecinales en un sistema funcional de espacios públicos verdes (Ávila I. K. *et al*, 2012).

Entre todos estos retos ambientales, el reto de la calidad del aire es posiblemente el de mayor impacto. Toluca, ocupa el segundo lugar entre las ciudades más contaminadas del país por partículas menores (PM) a 2.5 y 10 micras, 65 % de los días del año los parámetros de calidad del aire rebasan la norma. Es muy preocupante debido a que entre la lista de contaminantes normados en México, las PM 2.5, por su tamaño, tienen la capacidad de penetrar profundamente en el organismo humano, generando problemas respiratorios, cardiovasculares, inmunológicos, entre otros con particular impacto en población vulnerable, como son los menores de 5 años y los adultos mayores. La principal causa de esta concentración de partículas en el ambiente son las denominadas fuentes de área que son, en términos prácticos, emisiones generadas en comercios y servicios y que, de manera agregada, generan una nube de contaminación (ODS 3) (Gobierno del Estado de México, 2017).

Otra cara de esta moneda es el efecto climático (ODS 13). Toluca es uno de los pocos municipios en México que cuenta con un Plan de Acción Climática Municipal. La evaluación muestra que 97 % de los GEI provienen del sector energía, seguido del sector desechos con 2,58 % y el sector agricultura 0,19 %. Al mismo tiempo, es una isla de calor que ha disminuido en los últimos 60 años su temperatura media anual, que era de 15° y hoy es de 12°; la humedad por ejemplo, ha pasado de 65 % a 55 % y los

días en que el volcán que tenemos presentaba nieve en su cima, pasaron de 351 a 128 (Ávila Islas, 2008). En materia de riesgo, el municipio es vulnerable a cinco amenazas de origen hidrometeorológico: lluvias torrenciales, vientos extremos y tolvaneras que se han acentuado los últimos años.

Observando la situación actual en que se encuentra Toluca, destacamos que en materia de gestión ambiental urbana los desafíos que se perfilan como insostenibles son: disponibilidad en suficiencia de calidad y cantidad de agua, disponibilidad de adecuada calidad del aire, incorporación de criterios de eficiencia energética en todos los sectores, así como disposición de espacios transitables para movilidad no motorizada. De no intervenir con determinación, no podrán informarse avances en los ODS 3, 6, 7, 9, 11, 12, 13 y 15.

CAPÍTULO 2. VISIÓN

Para un Plan de Acción más efectivo se trabaja con la metodología de planificación conocida como Foda (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), lo cual nos ofrece un panorama más estratégico para intervenir, dando signos de factibilidad al proyecto de emprendimiento que se propone. La información disponible del municipio de Toluca, presenta la siguiente relación:

Tabla 1. **Análisis Foda**

Población	Fortalezas: Bono demográfico; 95 % de PEA ocupada; nivel de marginación bajo; tasa de crecimiento poblacional sostenida de 1,5 %; 99 % de las personas cuentan con registro de nacimiento; 92 % de la población está alfabetizada y el grado promedio de educación de 12 años; 21 % de la población se considera indígena y 3 % conserva la lengua indígena; de las viviendas particulares habitadas 95 % son casas únicas o dúplex; cobertura de agua de 95 %; cobertura de drenaje 97 %; cobertura de energía eléctrica 99 %; 91 % de los hogares son tipo familiar; 52 % de la población es económicamente activa; 83 % de la población cuenta con servicio médico. Oportunidades: La proximidad con el complejo metropolitano y megalopolitano abre oportunidades al comercio, el empleo y a la generación de economías; por la centralidad de la ciudad, hay mayor oportunidad de participación política para grupos que han sido excluidos, como mujeres y jóvenes. La accesibilidad a recursos tecnológicos para aprovechar la oferta educativa técnica y a distancia puede ayudar a mejorar el nivel educativo y a profesionalizar servidores públicos. El seguro popular es un recurso para ampliar la cobertura de seguridad social. Debilidades: Saturación de equipamientos de salud y educativos; desigualdad social centro/periferia. Amenazas: La deportación y retorno de población migrante, dada la política antiinmigrante de Estados Unidos; la operación del tren interurbano puede generar una mayor tasa de crecimiento social.

Territorio	Fortalezas: Condiciones geográficas favorables (clima, altitud, orografía, sistema hídrico); centralidad metropolitana; conectividad; disponibilidad de suelo; amplios y exhaustivos trabajos de investigación sobre la ciudad; cuenta con un observatorio ciudadano. Oportunidades: Entrada en operación un Sistema de Transporte sin precedentes, el Tren interurbano México-Toluca, que conectará semanalmente 2 000 000 de personas; los preceptos de la #NuevaAgendaUrbana Hábitat III para el desarrollo sostenible de las ciudades. Debilidades: Mal gobierno; inseguridad; corrupción; desigualdad; informalidad; baja recaudación; déficit fiscal; alto porcentaje de propiedad social; asentamientos irregulares; insuficiente infraestructura de comunicación (Internet); marco legal insuficiente. Amenazas: El crecimiento acelerado de la Megalópolis puede absorber de improviso la ciudad de Toluca; es un municipio amenazado por la expansión urbana; concentración económica y política que genera aglomeraciones; saturación de la infraestructura, conflictos de movilidad y una gran presión sobre los recursos naturales. La contaminación ambiental se ha ido incrementando en el transcurso de las últimas décadas.

Movilidad	Fortalezas: Operación del Sistema de Bicicleta Pública; existe un Plan de Movilidad no Motorizada para el centro de la ciudad; oferta mínima aceptable de espacios públicos; cuenta con un Consejo Ciudadano de Movilidad; creciente reclamo social por un transporte seguro; uso de la bicicleta como medio de transporte por parte de la población de la periferia; se cuenta con una estación de abastecimiento de gas natural. Oportunidades: Este año entra en operación un Sistema de Transporte sin precedentes, el Tren interurbano México-Toluca, que conectará semanalmente 2 000 000 de personas. La nueva agenda urbana Hábitat III incorpora líneas de movilidad sustentable. Debilidades: 200 000 automóviles particulares con índice de ocupación de 1,5 personas; sobreoferta de transporte público inseguro, irregular y desarticulado; demanda inducida de autos a través de más inversión en infraestructura de carreteras; calles inadecuadas para la peatonalización; inseguridad y marco legal semiestructurado. Amenazas: Crecimiento acelerado de la Megalópolis que puede absorber la ciudad de Toluca, es un municipio amenazado por la expansión urbana; concentración económica y política que genera aglomeraciones; saturación de la infraestructura, conflictos de movilidad y una gran presión sobre los recursos naturales. La contaminación ambiental se ha ido incrementando en el transcurso de las últimas décadas y esta tendencia continuará durante los próximos años.

Fuente: Elaboración propia con base en (INFONAVIT/SEDATU/ONU HABITAT, 2016).

Visión

En el año 2030 Toluca será el municipio innovador y creativo que logró superar los desafíos del Desarrollo Sostenible, haciendo uso de las facultades constitucionales para aprovechar las contribuciones de todo lo relacionado con la propiedad inmobiliaria, así como de los derechos, productos, aprovechamientos derivados de los servicios públicos municipales; y, con un manejo sano de sus finanzas, logrará invertir lo necesario para que la ciudad oferte un gobierno electrónico que permita contar con herramientas potenciadoras del desarrollo, la planeación urbana y la movilidad sustentable. Contará con espacios públicos dignos e integradores y con programas sociales de acciones afirmativas que faciliten la equidad e integración social, reduciendo a 0 % los asentamientos irregulares y la contaminación. Toluca tendrá un transporte público seguro, limpio y articulado, será el modelo donde la movilidad no motorizada destaque, creciendo su Sistema de Bicicleta Pública *Huizi* en 200 %.

En el 2030 Toluca tendrá 100 % de sus días con buena calidad del aire; habrá un aumento de 23 % a 35 % su suelo de conservación y de sus áreas verdes; aprovechará la concentración de universidades y centros de educación tecnológica para integrar en su dinámica el uso cotidiano de tecnologías; aprovechará sustentablemente sus recursos, de manera que 50 % de las actividades que basan su producción en el consumo de agua caliente utilizarán, al menos, 30 % de energía solar; logrará cubrir el déficit de acceso al agua en 100 % mediante el aprovechamiento del agua de lluvia y reducirá la emisión de Gases de Efecto Invernadero en 25 %, a través del uso de energía solar en el alumbrado público, el bombeo y demás actividades consumidoras de fuentes fósiles.

En 2030 Toluca habrá realizado su contribución nacional con los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Sin problemas de contaminación y con 100 % de días con buena calidad del aire, avanzó en el Objetivo 3*:* "Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades" para construir ciudades prósperas. Asimismo, el aprovechamiento de la energía solar y la reducción en el consumo de combustibles fósiles habrá permitido

el logro del Objetivo 7, que es energía asequible y no contaminante. Con la oferta de espacios públicos dignos, un sistema de movilidad adecuado y la libertad de realizar actividades al aire libre, dado que no habrá contaminación, se estaría logrando el Objetivo 11 orientado a ciudades y comunidades sostenibles. Y sobre el Objetivo 13 de acción por el clima, al reducir el uso de combustibles carburados, aumentar el consumo de energía limpia, reducir emisiones por movilidad, controlar las fuentes emisoras de área se habrían logrado reducciones significativas, tanto de carga contaminante para el aire como de mitigación al cambio climático (Naciones Unidas, 2017).

CAPÍTULO 3. PLAN DE ACCIÓN

Se seleccionó trabajar en la sustentabilidad de Toluca a partir de su área central, dado que se pretende aprovechar un proyecto reciente de alto nivel denominado: Ecozona Toluca, el cual tuvo un gran respaldo y avances significativos. Este proyecto, contó con la asistencia técnica de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana y su enfoque participativo logró consolidar un Plan de Acción muy específico, con información relevante que debe utilizarse. Ecozona Toluca pretende ser el modelo de intervención urbana sustentable de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca.

Ecozona Toluca «…es una superficie de 2.6 km^2 y contiene los símbolos de poder del Estado y concentra instituciones públicas, educativas y establecimientos comerciales, por lo que atrae una gran cantidad de población flotante. En esta superficie coexisten diferentes usos y actividades, como la habitacional (14 153 residentes), comercial, de oficinas, recreativa y gubernamental (6 315 unidades económicas), por lo que la importancia de un buen diseño urbano radica en que dicho espacio presente una dinámica funcional y operativa. En este polígono los vehículos automotores contaminantes (sean públicos o privados) estarán desalentados a ingresar o circular por la misma, acompañado de medidas de apoyo que fortalezcan el cambio modal de movilidad a través de la oferta de transporte público de calidad, el impulso a la movilidad

no motorizada, la seguridad vial, la prestación de servicios públicos que reduzcan la emisión de gases de efecto invernadero, mejoras en la infraestructura urbana de la zona y mejorar la dinámica económica de la zona» (Centro de Capacitación Ambiental Proyecto Tierra, 2015: 5).

El Plan Ecozona Toluca, tal y como fue planteado, buscaba integrar en una política múltiples acciones (26 en total, de las cuales 19 % están concluidas, 73 % no tienen avance y el resto está pendiente); sin embargo, se notó que en algunas áreas de intervención, aunque fueron realizadas, sus beneficios fueron poco notables y otros rubros que son muy importantes no pudieron consolidarse o no se contemplaron, pero cuyas acciones pueden mejorarse a través de una incorporación efectiva de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y lograr un impacto muy alto; en concreto los componentes 6 cero contaminación y 7 movilidad inteligente. Los ejes de Ecozona Toluca fueron los que se observan en la Tabla 2.

Tabla 2. **Ejes de Ecozona Toluca. C: Concluido; SA: Sin Avance; P: Pendiente**

Eje	Acciones
1. Eficiencia energética en alumbrado público	• Sustitución de luminarias de alumbrado público (C). • Programa de eficiencia energética en el alumbrado público municipal (C).
2. Gestión integral de residuos sólidos	• Programa de manejo y recolección de residuos sólidos (C). • Programa permanente de recolección separada de residuos sólidos (SA). • Campaña de separación de residuos «Educatón». Proyecto «El árbol del chicle» (SA).

3. Recuperación de espacios públicos	• Mejoramiento de espacios públicos (SA). • Mantenimiento de fuentes y monumentos. • Operativo ambulantaje en Ecozona (SA).
4. Desarrollo urbano	• Difusión del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, con énfasis en Ecozona (P).
5. Educación ambiental	• Educación y difusión ambiental permanente (SA). • Promotores ambientales Ecozona (SA). • Ruta recreativa «Tolo en Bici» (SA). • Bici escuela (SA). • Plan de difusión para proyecto Ecozona (SA).
6. Cero contaminación	• Programa de control de contaminación y monitoreo ambiental (SA). • Inventario de comercios y servicios (C). • Identificación de comercio Ecozona, auto verificación y certificación de cumplimiento ambiental (SA). • Identificación de comercio semifijo autorizado: padrón y programas con temática Ecozona (SA). • Incorporación de buenas prácticas en tianguis de Ecozona (SA). • Promoción de buenas prácticas Ecozona para comerciantes de festividades religiosas (SA).

7. Movilidad inteligente	• Sistema de Bici Pública *Huizi* (C). • Programa «Calle completa» (SA). • Estacionamientos públicos y en vía pública aplicada a Ecozona (SA). • Plan de movilidad no motorizada para la Ecozona (SA). • Señalamiento vial integral (horizontal y vertical para Ecozona) (SA). • Programa de retiro de autos chatarra (SA).

Fuente: Tomado del Centro de Capacitación Ambiental Proyecto Tierra (2015: 9).

Partiendo de lo anterior, este Plan de Intervención, se concentra en un objetivo: controlar y revertir la mala calidad del aire. Para partículas menores a 2.5 y 10 micrómetros, la principal fuente de emisión son las fuentes de área o «fuentes dispersas», que no son más que la suma de establecimientos o lugares relativamente pequeños que, en conjunto, generan impacto. Allí se incluyen establecimientos comerciales y de servicios principalmente, pero también están asociadas con lo que se emite en las congestiones vehiculares que estas propias actividades atraen (Gobierno del Estado de México, 2017).

Gobierno Electrónico para mejorar la calidad del aire en Toluca: Ecozona Toluca

Como el objetivo principal es controlar y revertir la mala calidad del aire, buscamos acelerar la efectividad de acciones a través de la integración de las TIC como herramientas movilizadoras. El proyecto consiste en reorientar, a través de la incorporación de las TIC, dos de los componentes originales: Movilidad y Cero Contaminación.

Movilidad Inteligente

El objetivo «…permitir que la población del municipio disfrute de una nueva forma de transporte público, generando una sana convivencia entre todos los usuarios de la vía; disminuir la incidencia de hechos de tránsito y mejorar la calidad ambiental con la disminución de la circulación de vehículos contaminantes en el denominado polígono Ecozona, mejorando la calidad de vida de la población que habita, transita o labora en el centro de la ciudad». Inicialmente el rubro de movilidad inteligente incluía las siguientes acciones: Sistema de Bici Pública *Huizi*; Programa «Calle completa»; Estacionamientos públicos y en vía pública; Plan de movilidad no motorizada para la Ecozona; Señalamiento vial integral (horizontal y vertical para Ecozona) y Programa de retiro de autos chatarra.

Propuesta 1:

Generar un pase único multimodal para mejorar el Sistema de Transporte.

La estructura urbana de la ciudad, el Sistema de Bicicleta Pública que ya existe y la coexistencia de equipamientos educativos, de servicios, salud, recreativos permiten integrar el transporte, de manera que se articulen múltiples modos: autobús, vehículo, bicicleta, peatonal. La propuesta es generar un pase único multimodal (tarjeta) que permita usar la bicicleta pública, bajándose del autobús, caminar, abordar un vehículo, etc; se procurará desincentivar el uso del automóvil particular mediante la estrategia de articulación multimodal. Y lo más importante es que pueda ser reconocida por el Tren Interurbano México-Toluca, que actualmente está en construcción y que entrará en operación en 2018. Este tren se encuentra a 8 km lineales de la Ecozona.

Como se observa, las acciones de este plan no incorporaron el ordenamiento de las rutas de autobuses de transporte público. Deben generarse las condiciones de negociación necesarias para acordar con los concesionarios la agrupación en tres líneas que

crucen la ciudad, de Norte a Sur, Este a Oeste y en circunvalación, y que el pago sea a través de pase o tarjeta única para la zona metropolitana de la ciudad de Toluca. Se tendrían entonces paradas específicas, que serían aprovechadas para comunicar a la población información de relevancia para hacer más ágil su movilidad.

Propuesta 2:

Cero contaminación complementando el enfoque de norma y castigo con la incorporación de instrumentos voluntarios y de reconocimiento social con apoyo de las TIC. También promoverá un crecimiento económico verde, basado en el estímulo, con mecanismos desregulatorios e insentivos fiscales para empresas dedicadas al uso de energía solar, aprovechamiento del agua y reciclaje.

Originalmente, se pensó que este componente consistiría en observar el cumplimiento de las normas de prevención y control de la contaminación ambiental proveniente de fuentes móviles y fijas de jurisdicción municipal, que son las que están identificadas como las principales causas de partículas menores a 2.5 y 10 micras. La propuesta de reformulación consiste en complementar el enfoque de norma y castigo con la incorporación de instrumentos voluntarios y de reconocimiento social con apoyo de las TIC, y con preferenciar la apertura de negocios verdes.

Este rubro es el más importante porque se enfoca en el control de las fuentes que mayormente están generando contaminación en Toluca por partículas y otros contaminantes (emisiones de comercios y servicios). El plan de intervención, buscaría promover la inclusión de sistemas de gestión de calidad en el sector privado, a fin de obtener el reconocimiento de la autoridad y de la sociedad con un distintivo que promueva al mismo tiempo la competitividad, pero de igual manera se estaría trabajando en el Sistema de Gestión Municipal para facilitar los trámites de revisión de registros ambientales de estos comercios y servicios, a través de una ventanilla única electrónica.

Adicionalmente, los programas de mejora regulatoria y los ajustes al Código Financiero municipal deberán incluir consideraciones preferenciales para giros relacionados con la economía verde, tales como: uso y desarrollo tecnológico de energía solar; valorización de residuos y economía del reciclaje; diseño y aprovechamiento de sistemas de captación de agua de lluvia, entre los más importantes.

Actualmente, para obtener los permisos ambientales tienen que tramitarse los siguientes documentos (ver Tabla 3).

Tabla 3. **Trámites ambientales**

Trámite	Objeto	Días	Dependencia del ámbito municipal
Registro como Generador de Residuos de Manejo Especial	Este registro asegura que el volumen de residuos de comercios y servicios sea dispuesto de manera adecuada.	15 días	Medio Ambiente
Licencia de Emisiones a la Atmósfera	La licencia revisa que las emisiones a la atmósfera no excedan los límites máximos permisibles en las normas.	1 mes	Medio Ambiente
Registro de Descarga de Aguas Residuales al Alcantarillado Municipal	Revisa que las aguas que el negocio descarga al alcantarillado público no excedan la norma de contaminantes permisibles.	1 mes	Comisión de Agua

Registro en materia de emisiones de ruido	Revisa que el ruido generado por el negocio no exceda los 30 Dbl.	1 mes	Medio Ambiente
Estudio Previo de Impacto Ambiental o Manifestación según el giro	Revisa que la actividad no se desarrolle en sitios no permitidos y, en su caso, que se cumplan las medidas de mitigación de los impactos generados.	1 mes	Impacto Ambiental
Dictamen de Protección Civil	Revisa que la actividad se desarrolle sin generar riesgos a la población.	1 mes	Protección Civil

Fuente: Elaboración propia.

Para gestionar cada uno de ellos se solicitan requisitos similares: credencial de elector o identificación oficial, cédula descriptiva de las actividades, cédula descriptiva de materiales que se utilizan, acta constitutiva de la empresa. Los expedientes están dispersos al interior de las oficinas públicas municipales porque cada área de la administración municipal emite sus propios permisos.

Generar una ventanilla única permitiría dar seguimiento y monitorear los puntos de emisiones, además de contar con bases de datos que permitan diseñar estrategias muy enfocadas en sitios de conflicto, por ejemplo:

En la esquina de la calle de Hidalgo y Melchor Ocampo confluyen: una gasera, una escuela primaria, una plaza comercial, una oficina y un centro de salud. Es una zona de gran conflicto vial, por lo que es un nodo de emisiones de alto impacto; zonificando el territorio con este tipos de características en un Sistema de Información Geográfica que además pueda consultar la ciudadanía para no

exponerse, empezaría a trabajarse de forma estratégica, haciendo énfasis en la invitación a regularizarse a todos estos negocios (por zona priorizada, según nivel de conflicto) y se ofrecería hacer todo el trámite vía electrónica, programando una cita para hacer la visita de verificadores Única, con cero manejo de efectivo para aminorar signos de corrupción y reducir gastos administrativos.

Una vez regularizados, la misma ventanilla daría la opción de avanzar a la certificación o reconocimiento municipal como «Establecimiento Verde». Así, quien desee distinguirse puede solicitar su sello, previa demostración del cumplimiento de algún sistema de gestión.

Esta ventanilla tendrá un protocolo de atención preferencial para nuevas aperturas orientadas a la economía verde.

Respecto a la participación ciudadana, es una obligación mantener informado al ciudadano sobre los parámetros de calidad del aire que se están registrando para que, por un lado, no contribuyan a generar más emisiones y, por otro, no expongan su salud. Se propone generar una estrategia de redes que, a través de Twitter, Instagram, Facebook, así como una aplicación móvil para dar a conocer los datos, cada hora, y las recomendaciones para prevenir riesgo de salud. Esto, además de dar transparencia a los recursos que se aplican en el sistema de monitoreo, permitiría interactuar con la ciudadanía y generar conciencia a cerca de que es un problema que generamos todos.

Presupuesto y Fuentes de Financiamiento

El costo total del proyecto Ecozona Toluca se estima en 20.3 millones de pesos. Es una inversión muy modesta, tomando en cuenta que, del total de costos por degradación y deforestación, la calidad del aire ocupa el primer lugar. Esto significa que de acuerdo con las cifras del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, los costos ambientales ascienden a 5,4 % del PIB y, de este porcentaje, 3,2 % se refiere únicamente a la degradación de la calidad del aire (INECC, 2017).

Desde 2003, México otorgó facultades a la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información de la Secretaría de la Función Pública para establecer mecanismos, dar seguimiento, instrumentar y coordinar estrategias en materia de gobierno electrónico con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. También se promueven dichos mecanismos con gobiernos municipales y estatales, sector privado y ciudadanía en general; dicha unidad tiene como principal función, facilitar y promover la política digital del gobierno.

Derivado de lo anterior, se propone someter el proyecto a la Unidad de Gobierno Electrónico, a propósito de la Estrategia Digital Nacional que establece entre sus objetivos dos que están muy vinculados: Innovación Cívica y Participación Ciudadana y Transformación Gubernamental. Según se pudo observar en la revisión de la página oficial, esta dependencia no ofrece fuentes de financiamiento, de manera que se buscaría ingresar con el acompañamiento y respaldo de esta Unidad de Gobierno Electrónico, así como integrar el proyecto ejecutivo en alianza con las universidades y centros de investigación locales. Una vez con el documento se gestionaría el proyecto en Banca de Desarrollo (BANOBRAS).

Otros esquemas de financiamiento que pueden explorarse son los de asociaciones público-privadas. En el componente de movilidad la inversión es de mayor riesgo, dadas las características de infraestructura y equipamiento que deben garantizarse, por ello la búsqueda de participación de capital privado en el financiamiento es una alternativa que puede no solo amortizar costos, sino también asegurar un monitoreo puntual del plan de acción, dado que en función del mismo estará recuperándose la inversión.

Finalmente, es importante procurar recursos o fondeo en especie, es decir, incorporar en el balance financiero y de factibilidad, el monto de recursos que representa la asistencia técnica especializada de las Agencias de Cooperación; Ecozona Toluca, mostró que la alianza con la cooperación alemana logró que los avances en el plan trazado, fueran muy significativos.

Los componentes del proyecto serían los que se muestran a continuación (ver Tabla 4).

Tabla 4. **Presupuesto y calendario estimado de Ecozona Toluca**

Concepto	Monto (MDP)	Observaciones	Financiamiento	Cronograma
Tarjeta multimodal				
Elaboración del proyecto	300 000	Detalle de procesos, con costos y cotizaciones.	Municipal	1 mes
Costo de implementación	100 000	Descripción de los pasos a seguir por las diferentes áreas del gobierno.	Municipal	1 mes
Expedición de 200 000 tarjetas	10 000 000	Se buscará un esquema de asociación, ya que la tarjeta tendrá costo al usuario.	Asociación público-privada	2 meses
Habilitación de puntos de recarga	2 000 000	Se tendrá que compatibilizar el *software* para integrar los diferentes medios de transporte.	Asociación público-privada	8 meses

Ventanilla única				
Sistematización y estandarización de los trámites	2 000 000	Revisión detallada de los procesos a implementar y los cambios organizativos.	Asociación público-privada/Banca de desarrollo/ Fondo Danés de Asistencia Tecnológica	6 meses
Desarrollo, instalación y capacitación del *software*.	2 000 000	Proceso de innovación tecnológica.		6 meses
Adquisición de un Sistema de Almacenamiento de Información	500 000	Necesario para generar el archivo histórico.		1 mes
Socialización del proyecto	200 000	Difusión de los mecanismos para utilizar el recurso.		1 mes
Participación social				
Estrategia y manejo de redes	3 000 000	Se tendría que generar una área específica para alimentar con información.		1 mes de implementación, pero duraría los 3 años de la administración local.
Aplicación móvil	200 000			
Costo estimado	20 300 000			28 meses

Fuente: Elaboración propia.

5.4 Movilidad Urbana desde un enfoque de gobernanza en Tijuana, Baja California, México

Guillermo Rodríguez Pérez
Jefe del Departamento de Análisis y Seguimiento de Cátedras
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CAPÍTULO 1. DIAGNÓSTICO

Tijuana tiene una superficie de 123 584 hectáreas. Se encuentra ubicada en el estado de Baja California, en la frontera Norte de México; limita al Norte con el condado de San Diego, California, Estados Unidos; al Sur con los municipios de Playas de Rosarito y Ensenada; al Este con el municipio de Tecate; y al Oeste con el Océano Pacífico.

Tijuana es la ciudad más poblada de Baja California (cerca de la mitad de la población del estado vive allí). En el año 2015 tenía 1 641 570 habitantes y para 2030 se estima que serán 2 075 237 habitantes (CONAPO, 2010; INEGI, 2015). Además, cabe señalar que se trata de población 100 % urbana.

Crecimiento demográfico

Su condición de ciudad fronteriza con el condado de San Diego ha generado un fuerte flujo migratorio, tanto de extranjeros como de mexicanos que buscan permanecer en esta ciudad de manera temporal e incluso definitiva, principalmente por razones de búsqueda de empleo dentro del territorio estadounidense. Cerca de 80 colonias se crearon en la ciudad entre 1950 y 1970, derivadas del flujo migratorio mencionado y de los trabajadores que fueron expulsados de Estados Unidos. Por tanto, el crecimiento poblacional ha sido bastante desordenado debido a los flujos migratorios; aproximadamente el 57 % de las viviendas tuvieron un origen irregular, lo que representa que las familias que están en esos asentamientos carezcan de servicios básicos, viendo así limitada su calidad de vida.

Como ya se mencionó, es el municipio más poblado del estado, mientras que a nivel nacional ocupa el tercer lugar entre los municipios más poblados (INEGI, 2015). Si la consideramos como una zona metropolitana (se agregan dos municipios: Playas de Rosarito y Tecate), la ciudad de Tijuana se encuentra en el sexto lugar (CONAPO, 2010). En el periodo 2000-2010, Tijuana tuvo una tasa de crecimiento medio anual de 2,5 %, la séptima más alta en el país.

Para 2010, cerca de 50 % de su población era de origen migrante (PMD, 2014) y la población económicamente activa (PEA) llegaba a los 696 900 habitantes, de la cual 94,2 % se encontraba ocupada (tenía un empleo), siendo el tercer lugar dentro los 10 municipios con mayor población económicamente activa ocupada.

Economía, empleo y pobreza

La industria maquiladora representa la principal actividad económica de la zona debido a sus características geográficas donde la escasez de agua ha impedido el desarrollo racional de otras actividades productivas; al contrario, la cercanía con Estados Unidos, sus vías de comunicación, su riqueza energética y su mano de obra calificada han facilitado el crecimiento de la actividad fabril (Díaz, 2003). En la ciudad existe una fuerte actividad comercial, lo que la ha llevado a un proceso de crecimiento y desarrollo económico acumulativo con la industria maquiladora de exportación como la de mayor representación del PIB en la ciudad, que tiene una participación del 91 % en el PIB de la Zona Metropolitana. La ciudad generó cerca de 200 mil millones de pesos mexicanos como PIB en 2014.

No obstante, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, en 2013, señaló que la población ocupada percibe dos o menos salarios mínimos como ingresos. Esto muestra la situación de desigualdad social de miles de habitantes de la ciudad. En este orden de ideas, es igualmente significativo el nivel de pobreza, de acuerdo con el CONEVAL (2011), que a través de su metodología

para la medición de la pobreza en México se pudo ver que, en Tijuana, 32,8 % de las personas se encuentran en situación de pobreza. A esto habría que agregar que poco más de 643 000 personas registran vulnerabilidad por carencias sociales. Como es de suponer, las zonas que presentan las mayores carencias sociales se ubican principalmente en las áreas periféricas de la ciudad.

Cuadro 1. **Medición de la pobreza en Tijuana, 2010**

	Indicadores	Porcentaje	Miles de personas
Pobreza	Población en situación de pobreza	32,8	525,8
	Población en situación de pobreza moderada	29,2	469
	Población en situación de pobreza extrema	3,5	56,7
	Población vulnerable por carencias sociales	40,1	643,6
	Población vulnerable por ingresos	6,0	96,7
	Población no pobre y no vulnerable	21,1	337,8
Carencia social	Rezago educativo	17,2	275,4
	Acceso a los servicios de salud	41,0	657,4
	Acceso a la seguridad social	55,9	895,9
	Calidad y espacios de la vivienda	10,4	166,7
	Acceso a los servicios básicos en la vivienda	2,4	38,4
	Acceso a la alimentación	15,9	255,7
Bienestar económico	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	10,2	162,8
	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	38,8	622,5

Fuente: Coneval, 2010.

Educación

En 2010, 17,2 % de la población de Tijuana registraba un rezago educativo. ¿Qué representa esto? Que 275 360 personas de 15 años o más no tienen educación básica ni asiste a un centro de educación. En 2010, en Tijuana la oferta educativa estaba compuesta por poco más de 1600 escuelas de educación básica y media superior (primarias, primarias de educación indígena, secundarias, bachillerato, profesional, técnico y formación para el trabajo).

De acuerdo con la prueba PLANEA de la Secretaría de Educación Pública, 31 % de los alumnos tuvieron resultados buenos y excelentes en matemáticas en primaria, secundaria y bachillerato. Por otra parte, 25 % de las escuelas tuvieron un desempeño excelente o bueno en esta prueba (PLANEA, 2016).

Ninguna de sus universidades se encuentra en el top 300 de universidades latinoamericanas de acuerdo con QS Top Universities, aunque sí se cuenta con dos centros de investigación públicos de CONACYT, cuyos programas son considerados de calidad y algunos de ellos de competencia internacional (El COLEF, CICESE), 9,2 son los años promedio de escolaridad en la población de 25 años o más (INEGI-ENOE, 2016).

Vivienda y movilidad

Durante el periodo 2004-2008, se ejercieron cerca de 110 000 créditos hipotecarios. Según el Instituto Mexicano para la Competitividad, esto provoca la generación de «comunidades fantasmas» en las periferias, pues la mayoría de estos créditos se usan para construir o comprar en fraccionamientos periféricos, lo que a su vez desemboca en la prolongación de los problemas urbanos (agua, movilidad, seguridad). «Esto, naturalmente, trae consecuencias negativas para la vida urbana en general. De esta manera, al permitir y promover la construcción de grandes desarrollos de vivienda en la orilla de las grandes ciudades, los municipios están gestando problemas serios de movilidad y mantenimiento de servicios públicos (IMCO, 2011).

Por su parte, el sistema de transporte, y más precisamente su planeación, tiene la misma tendencia que el aumento poblacional. Es decir, se ha dado de manera desordenada. La mayoría de las rutas del transporte público de la ciudad se originaron a partir de la necesidad de dar respuesta a la demanda de transporte de los nuevos asentamientos. Así, el sistema de transporte no corresponde con una planificación integral de ciudad, más bien es una respuesta al mercado. En este sentido, el transporte público no ha estado orientado al desarrollo urbano.

Asimismo, en el periodo 1980-2014, Tijuana pasó de concentrar de 35 % a 49 % del parque vehicular estatal y, más grave todavía, los vehículos particulares son los únicos que han tenido un aumento, al tiempo que la cantidad de vehículos para el transporte público ha disminuido. Durante el periodo 2000-2014, el número de vehículos particulares por persona pasó de .26 a .32, mientras que el número de vehículos de transporte público pasó de .008 a .003 en el mismo periodo. Esto demuestra el papel que ha tenido la movilidad urbana en Tijuana, priorizando el uso del automóvil y, más aún, proyectos de infraestructura dirigidos a fomentar la movilidad motorizada.

Gobierno democrático y participación ciudadana

Políticamente, también representa un espacio importante en los avances hacia una efectiva democracia en este país. Tijuana fue uno de los primeros municipios en ser gobernados por otro partido distinto al hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI).

A finales de la década de 1980, el Partido Acción Nacional (PAN), opositor al Partido Revolucionario Institucional, comienza a tener victorias importantes a nivel municipal y estatal (siendo el primer estado gobernado por un partido distinto al PRI). Específicamente en Tijuana se dio un gran movimiento ciudadano en defensa del voto sin precedentes, con la finalidad de garantizar la legitimidad del proceso electoral que disputaba la gubernatura del estado y la presidencia municipal. A lo largo de la década de

1990, el PAN gobernó Tijuana con un enfoque empresarial y con una actitud desafiante ante el PRI (Krause, 2002).

La llegada de un partido distinto al hegemónico significó, de inicio, cambios sustantivos en la relación sociedad-gobierno y de una sociedad más organizada que exige mejores gobiernos. Lo anterior se observa en la constante alternancia política en Tijuana, el PAN no perdió la alcaldía sino hasta el año 2004 y a partir de entonces han estado alternando entre el PRI y el PAN.

Capacidad de gestión local

El gobierno de Tijuana ha mostrado un creciente interés en cuanto a desarrollo sustentable se refiere; desde 1995 (a partir del Plan Estratégico de Tijuana y con los planes siguientes), se ha considerado que la gestión estratégica permitiría a la ciudad atender temas relacionados con el desarrollo local. Desde entonces se ha presentado la contradicción del proceso de desarrollo llevado hasta entonces; ya que, por un lado, la actividad económica tenía un gran dinamismo, y por otro, los rezagos sociales incrementaban y generaban más necesidades. En este plan también se consideró la participación de actores no gubernamentales (sociales y económicos) en el proceso de gestión del desarrollo.

Sin embargo, es evidente que la falta de una gobernanza efectiva que permita hacer compatibles el desarrollo y la competitividad con el bienestar social ha frenado el desarrollo local en Tijuana. Aún son evidentes las limitaciones de la capacidad de gestión del gobierno.

Índices y mediciones

La ciudad de Tijuana, de acuerdo con el CONAPO, es considerada una ciudad con baja marginación. Este índice, utilizado como parámetro estadístico, contribuye a la identificación de regiones que no cuentan con oportunidades para su desarrollo; se enfoca en revisar el porcentaje de población que carece de educación, servicios y percibe ingresos bajos (CONAPO, 2011). También tiene un índice de rezago social bajo, este índice integra no solo indicadores de educación y vivienda, además se basa en

indicadores sobre activos en el hogar y salud, a través de cuatro carencias sociales: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a servicios básicos en la vivienda y la calidad y espacios en la vivienda (CONEVAL, 2011). Asimismo, en cuanto a Índice de Desarrollo Humano (IDH), a partir del PNUD, se considera a Tijuana con un IDH alto; dicho índice mide el conjunto de capacidades y libertades que tienen los individuos para elegir entre formas de vida. Como se puede observar, Tijuana es una ciudad que ha sido evaluada de forma positiva por diversos índices antes mencionados, sin embargo, menos de 25 % de su población no se considera vulnerable.

En términos del diseño de la política fiscal en México, el combate a la pobreza ha sido uno de los temas más debatidos. Principalmente, las políticas y programas han quedado centralizados mientras que las acciones que se ejecutan localmente continúan con un enfoque asistencialista con limitada vinculación con la política económica, haciendo poco eficaz la acción gubernamental en el ámbito local (Ziccardi, 2003).

Por tanto, podemos señalar que los principales problemas que enfrenta la ciudad de Tijuana son: servicios de salud 41 %, seguridad social 55,9 % y educación 17,2 %. Además, resaltar la importante cantidad de personas que viven con un ingreso inferior a la línea de bienestar (cerca de 622 500).

Tijuana es el quinto municipio del país con mayor número de población en situación de pobreza. A pesar de ser reconocido como uno de los principales centros industriales de México y de contar con un alto Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2011), la ciudad sigue presentando dificultades de capacidad para atender las necesidades y demandas de infraestructura y servicios (Ordóñez y Reyes, 2006).

La capacidad de planificar por parte de la ciudad representa un problema sustantivo, así, el desarrollo urbano desordenado y la sobrepoblación han hecho de la construcción de viviendas formales e informales una práctica común, provocando que la demanda

de servicios básicos aumente y limitando aún más las capacidades del gobierno local.

Además, es importante fortalecer la cooperación transfronteriza, que si bien la relación bilateral México-Estados Unidos está principalmente centralizada, lo que hace que la relación entre los gobiernos locales de San Diego y Tijuana sea de manera informal y que los acuerdos se encuentren mediados por representantes del gobierno federal, hay que resaltar que el desarrollo de infraestructura urbana transfronteriza es un elemento significativo en el proceso de integración urbana entre ambas ciudades. Así, el ejercicio de una planeación transfronteriza en conjunto contribuye sustancialmente al desarrollo de una conciencia de región.

Es justo esa interacción fronteriza la que ha impactado de manera importante en la transformación económica de Tijuana y que repercute en el desarrollo local; de esta forma la variable fronteriza permite entender los procesos económicos locales y su relación con Estados Unidos y así atenderlos a partir de la especialización regional.

CAPÍTULO 2. VISIÓN

Para el año 2040, Tijuana será una ciudad con gran calidad de vida de su población, con un crecimiento económico sostenido, y competitiva a nivel internacional. Contará con un desarrollo urbano ordenado y planificado que corresponde a su entorno regional-transfronterizo, apoyado en la innovación y reestructuración de la infraestructura.

Con un modelo de gobernanza que promueve nuevas formas de toma de decisiones, incluyendo la participación de diversos actores estratégicos, que genere redes de coordinación, colaboración y corresponsabilidad para llevar a Tijuana a ser la ciudad que su población quiere y merece.

Cuadro 2. **Análisis Foda**

Fortalezas • Privilegiada posición geográfica (frontera con los Estados Unidos). • Inversiones extranjeras. • Ciudad industrializada, clústeres especializados. • Población altamente calificada. • Ciudadanía activa y participativa. • Buena relación gobierno local-gobierno estatal. • Involucramiento consciente del sector privado. • Leyes y normas vigentes que protegen el medio ambiente.	*Debilidades* • Rezago en educación. • Importante número de población en situación de pobreza. • Escasa planificación urbana. • Limitados servicios de salud. • Infraestructura inadecuada. • Planificación y proyectos cortoplacistas. • Periodos de gobierno cortos (3 años).
Oportunidades • Ofertas laborales. • Crecimiento económico. • Promoción en el extranjero. • Inversión de los gobiernos federal y estatal. • Avances tecnológicos. • Modernización del sistema de transporte. • Cooperación transfronteriza. • Disposición de la ciudadanía para involucrarse en proyectos locales. • Áreas potenciales para el desarrollo de proyectos de energías alternativas.	*Amenazas* • Inseguridad. • Explosión demográfica. • Políticas centralizadas que no consideren el contexto local. • Planificación sin una visión regional. • Alternancia política en los tres órdenes de gobierno. • Politización en los proyectos de desarrollo. • Mala comunicación interinstitucional e intergubernamental.

CAPÍTULO 3.
Plan de Acción para mejorar la movilidad urbana

A partir del diagnóstico presentado anteriormente se puede concluir que los principales problemas que enfrenta Tijuana son: servicios de salud, seguridad social y educación; además de la gran cantidad de personas que perciben un ingreso inferior al de la línea de bienestar (cerca de 622 500 personas).

Tijuana ocupa el quinto lugar en el país con mayor número de población en situación de pobreza, a pesar de ser reconocido como uno de los principales centros industriales de México y de contar con un alto Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2011). Sin embargo, la ciudad sigue presentando dificultades de capacidad para atender las necesidades y demandas de infraestructura y servicios (Ordóñez y Reyes, 2006).

Lo anterior ha generado un impacto considerable en la movilidad urbana, así, el desarrollo urbano desordenado y la sobrepoblación han impactadoo de manera directa en la capacidad de una planificación integral por parte del gobierno local, provocando que la demanda de servicios básicos aumente y limitando aún más las capacidades del gobierno local.

De lo anterior se desprenden las siguientes áreas a mejorar:

1) Generación de riqueza, empleo productivo, reducción de desigualdad. De acuerdo con el CONEVAL, 32 % de la población vive en situación de pobreza, además 28 % de la población ocupada tiene jornadas laborales muy largas (ENOE).
2) Educación. De acuerdo con la prueba PLANEA, únicamente 25 % de las escuelas en Tijuana tuvieron un desempeño bueno o excelente.
3) Ciudad segura. De acuerdo con el INEGI-ENVIPE, solo 43 % de los encuestados reporta sentirse seguro.
4) Movilidad urbana. La planeación de la movilidad urbana ha seguido una tendencia de crecimiento desordenado, que se

explica porque ha seguido una lógica de mercado, más que buscar el desarrollo urbano.

Las anteriores, representan, las cuatro áreas principales que requieren atención en Tijuana. Sin embargo, las dos primeras sobrepasan las capacidades, pero sobre todo las competencias constitucionales de los municipios en México. En este sentido, las políticas educativa y económica/empleo dependen de las directrices que defina el gobierno de la República y, en menor medida pero también con cierta injerencia, de las entidades federativas. Por otra parte, el tema de la seguridad es de competencia intergubernamental, gobiernos federal, estatal y municipal necesitan coordinarse para enfrentar este problema que a finales de la década pasada tuvo un fuerte aumento en la ciudad de Tijuana y que, poco a poco, se ha ido conteniendo.

Finalmente, se encuentra el tema de la movilidad urbana. No es escogido porque sea el de mayor nivel de competencia local, sino porque atender este criterio permitiría subsanar (claro, acompañada de otras políticas y programas gubernamentales), algunas otras áreas, como seguridad, vivienda, empleo, etc.

En este sentido, los criterios de priorización son:

- Alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Objetivo 11. Ciudades Sostenibles. Mejorar la movilidad urbana contribuye a «lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles».
- Multi-influencia sobre varias áreas que requieren mejora. Se sabe que tanto el transporte como la movilidad urbana son elementales para el desarrollo sostenible, pues pueden promover el crecimiento económico y mejorar los servicios y necesidades básicas.

- Alta demanda ciudadana. El acceso a un mejor sistema de transporte público es una demanda constante de la población tijuanense; la demanda de un servicio renovado y eficiente.
- Priorizada en el plan de gobierno ya existente. Por más de una década Tijuana ha buscado, sin conseguirlo, implementar un sistema de transporte masivo moderno que busque reducir la alta tasa de motorización, además de los impactos negativos del servicio de transporte público.

PROPUESTAS

a. *Consultar y retomar algunos proyectos anteriores que no tuvieron oportunidad de desarrollarse o que se quedaron en la fase de diseño de política pública.*

De acuerdo con el Plan Maestro de Vialidad y Transporte de 2003, el transporte público en Tijuana se compone de taxis colectivos, autobuses compactos y camiones. El automóvil particular representa el modo de transporte más usado por los Tijuanenses, aunque es cada vez más notorio el uso de medios no motorizados, como la bicicleta.

Las limitaciones en el diseño de la política de transporte en Tijuana han conducido el proceso de modernización hacia una ruta de ensayo y error. Uno de los principales acercamientos para modernizar el servicio fue en 2004, cuando se buscaba crear un corredor de sistema Bus Rapid Transit (BRT) que cruzara la ciudad de Este a Oeste. Este proyecto solo se quedó en el intento, pues no contaba con la aprobación de los empresarios ni de la sociedad, se diseñó en el esquema tradicional de gobernanza. En 2007, el plan de modernización consideró dos ejes troncales de sistema BRT, de Norte a Sur y de Este a Oeste; una vez más, desconfianza, desinterés, la oposición del gremio transportista así como la alternancia política en el gobierno frenaron la iniciativa, aun cuando ya se contaba con cerca de 40 % del financiamiento (Avelar, 2014).

Ha habido varios intentos anteriores de diseñar e implementar una política local de movilidad en Tijuana. No obstante, la más representativa es el Sistema Integral de Transporte Tijuana (SITT, 2013), el cual consiste en la integración de infraestructura para el transporte público masivo en la ciudad, que, a partir de una adecuada gestión estratégica apoyada en la eficiencia administrativa y tecnológica, establece rutas de servicio mediante autobuses de alta capacidad.

El SITT se puede ver como el antecedente inmediato de este Plan de Acción, como una política enfocada en la modernización del trasporte público, más que considerar diferentes acciones de manera integral para mejorar la movilidad urbana.

b. Ubicar a Tijuana en el panorama nacional e internacional en materia de movilidad urbana, considerar las tendencias actuales y el potencial local.

La infraestructura existente en Tijuana está claramente orientada al uso del automóvil privado como resultado de políticas que han favorecido e incentivado la infraestructura vial y la motorización privada.

La movilidad urbana sustentable debe considerar elementos ambientales, sociales y económicos. De acuerdo con la Comisión de Comunidades Europeas (2007), la movilidad está condicionada por la disponibilidad de los diferentes modos de transporte individuales, como el automóvil privado, peatonal y ciclista, así como las diferentes modalidades de transporte público de forma tal que, a través de ellos, se puedan alcanzar objetivos comunes de prosperidad económica, calidad de vida y cuidado del medio ambiente. De esta forma, la jerarquización de medios de transporte colectivos y no contaminantes (como el ciclismo) se perfilan como pilares para la sustentabilidad urbana (Banister, 2009).

Es importante definir, desde este punto, que la participación ciudadana es vital para llevar a buen puerto este conjunto de ac-

ciones. Además de que se encuentre presente la colaboración y la coordinación con los gobiernos federal y estatal.

c. Visión de Ciudad. En términos de movilidad urbana, criterios generales para su aplicación como política pública.

Para el año 2040, Tijuana será una metrópoli que se define por su adecuada integración al contexto regional, caracterizada como una ciudad ejemplo de la movilidad urbana sustentable. Lo anterior como resultado de una gobernanza efectiva para el desarrollo sustentable.

d. Búsqueda de recursos para soportar la política de movilidad en Tijuana.

Existen dos fondos federales que podrían cubrir más de 60 % de lo que se requiere, el Fondo Metropolitano y el Fondo Nacional de Infraestructura; recursos propios y a través de Asociaciones público-privadas para contar con recursos suficientes.

Gobernanza para la movilidad

El objetivo de este Plan de Acción será generar la accesibilidad a un sistema de transporte público sustentable que se acompañe de la promoción del uso de medios de transporte no motorizados. Para lograrlo se requerirá de la coordinación de distintos actores: gubernamentales (de los tres órdenes de gobierno) y no gubernamentales (empresarios y organizaciones de la sociedad civil), de sus recursos financieros, intelectuales, humanos, partiendo de la ciudad a la que todos aspiran a ser.

Es importante tener en cuenta el complejo escenario para el desarrollo del proceso de toma de decisiones en la política de movilidad urbana; asumir como relevante la calidad del proceso para contar con las condiciones suficientes para un sistema de transporte sustentable a largo plazo; entender que para mejorar la

movilidad urbana en Tijuana se requiere la participación de todos los actores involucrados en este tema.

Actores públicos de los tres órdenes de gobierno, presidente municipal, miembros del Cabildo, integrantes de los institutos Metropolitano de Planeación y de Participación Ciudadana; gobernador y secretarias del estado de Baja California, miembros de la legislatura local; gobierno de la República, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Actores económicos. Empresarios locales y estatales no solo del transporte sino en general las cámaras de comercio que contribuyan a ejercer presión para mejorar la movilidad en la ciudad.

Actores sociales. Se trata principalmente de los usuarios del transporte público, pero también de los usuarios de transporte no motorizado; organizaciones de la sociedad civil.

Estrategias

Fortalecer la coordinación intergubernamental e interinstitucional para impulsar el desarrollo local.

- Mejorar la infraestructura vial para peatones y ciclistas, y hacer pública la información.
- Coordinación entre los gobiernos municipal y estatal para definir tarifas de uso de infraestructura para desincentivar el uso del automóvil.
- Hacer más eficaz la normatividad en la materia.

Ampliar/modernizar el sistema de transporte público con el objetivo de mejorar la conectividad.

- Modificar la visión tradicional de desplazamiento, la conceptualización de la movilidad, promover el uso eficiente de los medios de transporte, basándose en tener una mejor oferta de transporte público y en la promoción del transporte no motorizado.

- Modificar la figura tradicional de las concesiones a un sistema operativo organizado (pudiera ser a modo de cooperativa para incluir a los diversos empresarios en el ramo del transporte) que permita que el ingreso de los conductores no dependa de la cantidad de personas que transporta.
- Mejorar la oferta del transporte público, renovar el parque vehicular, inversión en infraestructura, utilizar el mapa actual de ruta, pero ejecutarlo en su totalidad.
- Implementar diversas estrategias de gestión de la movilidad para obtener un transporte sostenible real en beneficio de la sociedad. Para ello, mejorar el transporte público y promover el no motorizado a través de la implementación de un sistema público de bicicletas y ciclo-infraestructura que se encuentre cerca de estaciones de autobuses de tipo BRT.
- Promover una «ciudad caminable», a través del mejoramiento de los espacios públicos.

Fomentar la participación ciudadana

- Integrar a organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales, académicos, fortalecer el Instituto Municipal de Planeación para establecer comités que diseñen propuestas y recomendaciones, que vigilen/auditen el proceso de este plan de acción de mejoramiento.
- Dar plena autonomía al Instituto Metropolitano de Planeación en coordinación con el Instituto Municipal de Planeación para el diseño y proceso de comités de planeación/participación.

Cuadro 3. **Presupuesto y calendario**

Actividad	Presupuesto	Mes
Gestión para la implementación del programa de movilidad sustentable	$5 000 000 MXN	Enero-marzo Año 1
Estudios y análisis	$1 000 000 MXN	Abril-julio Año 1
Operación/mantenimiento de la actual ruta troncal	$20 500 000 MXN	Enero-diciembre Año 1
Adquisición de flota de autobuses articulados	$100 000 000 MXN	Junio-julio Año 1
Ampliación de la actual ruta (Norte-Sur)*	$135 000 000 MXN	Agosto-diciembre Año 1
Inicio de construcción ruta Oriente-Poniente (1ª etapa)*	$500 000 000 MXN	Enero-junio Año 2
Construcción ruta Oriente-Poniente (2ª etapa)*	$400 000 000 MXN	Julio-diciembre Año 2
Construcción ruta Oriente-Poniente (3ª etapa)*	$400 000 000 MXN	Enero-junio Año 3
Elaboración de encuestas anuales a usuarios	$500 000 MXN	Cada año
Construcción de ciclovías y cicloestaciones	$5 000 000 MXN	Julio-diciembre Año 3
Campaña de difusión	$500 000 MXN	Marzo-diciembre Año 1

5.5 Municipio de San Pedro de Macorís, República Dominicana. Construyendo resiliencia y bienestar desde la planificación

Francisca Altagracia Tavárez Suárez
Directora Ejecutiva de la Federación Dominicana de Municipios

CAPÍTULO 1. DIAGNÓSTICO

La experiencia de planificación de San Pedro de Macorís marca un hito en el proceso de implementación del Sistema Nacional de Planificación de la República Dominicana, ya que constituye el primer municipio en elaborar un plan municipal de ordenamiento territorial realizado en el país con enfoque de resiliencia, contando para su elaboración con el auspicio del Gobierno de los Estados Unidos, a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), y el acompañamiento de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), junto a la International City/County Management Association (ICMA) en el marco del Programa de Planificación para la adaptación climática ejecutado por estas instituciones en cuatro municipios del país.

Dicha experiencia inicia en el año 2015 con la puesta en marcha de este programa en los municipios de San Pedro de Macorís, Las Terrenas, Santiago y el Distrito Nacional, a través del cual, además de brindar apoyo técnico a estos municipios para la elaboración de sus respectivos planes municipales de ordenamiento territorial, se facilitó la capacitación de más de 40 técnicos municipales en los diplomados y talleres ofrecidos por el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (NTEC) en materias relacionadas con la planificación, el ordenamiento territorial, la participación ciudadana y el cambio climático y se promovió el intercambio de experiencias entre municipios dominicanos y de los Estados Unidos, tales como los desarrollados entre la ciudad de San Pedro de Macorís y la ciudad de Fort Lauderdale, en Florida, que permitió a este municipio dominicano recibir aportes técnicos para el manejo de las aguas pluviales y la rehabilitación de sus playas.

Como objetivo último de esta intervención, se buscó dotar a los municipios beneficiarios de mayores capacidades para la gestión en la reducción de los desastres provocados por las vulnerabilidades climáticas, fomentando medidas de adaptación a través de un mejor uso y aprovechamiento del suelo. Para ello, las instituciones involucradas siguieron un proceso de planificación participativa, en correspondencia con lo establecido en la *Guía metodológica para la elaboración de planes municipales de ordenamiento territorial* del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), puesta en circulación a principios del año 2016, mediante la cual dicho ministerio busca orientar a los municipios en la elaboración de estos instrumentos de panificación fundamentales para procurar un mayor desarrollo territorial sostenible.

Metodología aplicada: Guía metodológica para la elaboración de planes municipales de ordenamiento territorial y experiencia del Programa ICMA/FEDOMU/USAID

La experiencia de planificación territorial llevada a cabo en el municipio de San Pedro de Macorís siguió, para su desarrollo, las orientaciones establecidas en la *Guía metodológica para la elaboración de planes municipales de ordenamiento territorial* del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), puesta en circulación a finales del año 2015.

Tal y como establece esta guía, el objetivo general de la misma es formular el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial / PMOT) considerando el rol del municipio en su contexto, destacando las potencialidades y limitaciones en las relaciones establecidas entre el componente ambiental, social, económico y espacial y con base en ellos, de modo participativo, definir un modelo de desarrollo territorial sostenible, del que se deriven programas y proyectos, así como un mapa de usos preferentes del suelo (MEPYD 2016: 18).

Con base en esta propuesta conceptual, la guía establece un conjunto de siete etapas diseñadas para la formulación de un PMOT, las cuales fueron desarrolladas en la experiencia puesta en marcha en San Pedro de Macorís. Cada una de estas etapas

tiene como resultado un producto esperado que se corresponde con los siguientes:

- Etapa 1 de Organización institucional: Queda integrado un equipo de trabajo interinstitucional compuesto por personal técnico municipal y representantes de la sociedad civil.
- Etapa 2 de Diagnóstico territorial: Se definen de modo participativo los temas críticos para el desarrollo del municipio.
- Etapa 3 de Prospectiva territorial: Se consensua un modelo de desarrollo territorial que responde a la pregunta. «¿Cuál es la ciudad que queremos?»
- Etapa 4 de Programación: Se formulan propuestas de programas y proyectos, así como el mapa de usos preferentes del territorio.
- Etapa 5 de Diseño de la estrategia de implementación: Se obtiene un modelo de gestión implementado.
- Etapa 6 de Diseño sistema de evaluación y seguimiento: Se establece un sistema de evaluación.
- Etapa 7 de Formalización: Se aprueban las normativas derivadas del PMOT.

A continuación, se presentará el desarrollo de estas etapas en el caso del municipio de San Pedro de Macorís, gracias al cual en el mes de julio de 2017, las autoridades municipales hicieron pública la propuesta final de plan municipal de ordenamiento territorial, tras agotar un proceso participativo y de trabajo técnico realizado durante casi dos años.

Compromiso institucional y participación ciudadana

En la primera etapa de formulación del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial se considera necesario formalizar el compromiso institucional del ayuntamiento con dicho proceso, así como conformar el equipo técnico municipal que coordinará los trabajos, el grupo de trabajo interinstitucional que facilitará la

participación de entidades clave para el territorio y los representantes de la sociedad civil.

En San Pedro de Macorís esta primera etapa inició el 24 de junio del 2015, con la celebración de un Taller de Empoderamiento en el que las autoridades locales, encabezadas por el alcalde Tony Echavarría, socializaron la decisión de iniciar la formulación de un plan municipal de ordenamiento territorial con todo el personal del Ayuntamiento. A partir de ello, se conformó el Equipo técnico-operativo liderado por la Alcaldía y la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano (OMPU) e integrado por el conjunto de dependencias del Ayuntamiento con mayor vinculación a las tareas de formulación del PMOT, así como un representante del Consejo de Desarrollo Municipal.

Como primera tarea, este equipo técnico realizó un mapeo de actores claves para el proceso, de manera tal que, a partir de este levantamiento, se identificaran las entidades y organizaciones que, junto al ayuntamiento, integrarían el grupo de trabajo interinstitucional, cuya misión principal sería organizar y garantizar la participación ciudadana a lo largo de toda la fase de formulación del PMOT[13]. En total, se involucraron representantes de más de 90 organizaciones del municipio, incluyendo instituciones públicas, privadas, organizaciones de la sociedad civil, juntas de vecinos y organizaciones comunitarias de base. También estuvie-

[13] Entre las entidades y organizaciones que integraron este grupo de trabajo en San Pedro de Macorís se encuentran: Gobernación Provincial, Ministerio de Medio Ambiente, Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado INAPA, Universidad Central del Este UCE, EGE-HAINA, Colegio Dominicano de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores CODIA, Asociación de Industrias de Zonas Francas, Oficina Nacional de Evaluación Sísmica y Vulnerabilidad de Infraestructura y Edificaciones ONESVIE, Defensa Civil, Coalición Multisectorial de Rescate del Río Higuamo, Consejo Económico y Social Municipal, AMET, Cámara de Comercio y Producción de San Pedro de Macorís, Cuerpo de Bomberos Civiles de San Pedro de Macorís, Consejo Estatal del Azúcar, Oficina Provincial Ministerio de Obras Públicas, Empresa Svam-Copisa, Unión de Juntas de Vecinos, Fedomu, ICMA, Equipo Técnico del Ayuntamiento de San Pedro de Macorís.

ron activamente involucrados regidores(as) y otras autoridades del municipio y la provincia.

Como muestra del compromiso y voluntad institucional del Ayuntamiento para trabajar por un mejor desarrollo sostenible del municipio mediante la elaboración del PMOT, el 15 de septiembre del 2016 el concejo de regidores emitió la resolución 21-2016, en la que resuelve «incrementar la resiliencia del municipio de San Pedro de Macorís frente al cambio climático, mejorando la planificación de uso de suelo a través del ordenamiento territorial», estableciendo para ello «como prioridad para el ayuntamiento de San Pedro de Macorís, la formulación e implementación de un Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT), que defina los lineamientos generales de organización del uso de suelo y la ocupación del territorio del municipio en relación a su rol dentro del contexto en que se encuentra».

El diagnóstico territorial

Tal y como define la Guía Metodológica para la Elaboración de Planes Municipales de Ordenamiento Territorial, el diagnóstico territorial es una «descripción del comportamiento del territorio, considerando un análisis retrospectivo y actual de las relaciones que se establecen entre el medio natural, el medio social y el medio construido. A partir de este análisis se establecen las potencialidades y limitaciones que ofrece el entorno para el desarrollo del territorio y la capacidad para incrementar sus potencialidades y reducir sus limitaciones» (MEPYD 2016: 23).

En esta fase, por tanto, se realizan estudios y análisis tendentes a obtener la información relevante para identificar las potencialidades y limitaciones del territorio. Tanto el equipo técnico como el grupo de trabajo interinstitucional participan en esta fase que inicia con la elaboración de un estudio de «Delimitación y análisis del contexto municipal», en el que se considera la relación del municipio con su entorno tomando en cuenta las siguientes categorías de análisis:

a) **Dominio-dependencia del territorio respecto a su entorno**: esta categoría determina el grado de vinculación del municipio con el entorno delimitado y su nivel de dependencia.
b) **Condiciones naturales para los asentamientos humanos**: esta categoría evalúa cómo el contexto natural condiciona la configuración y el desarrollo de los asentamientos humanos del municipio.
c) **Jerarquización funcional del sistema de asentamientos humanos**: esta categoría analiza la relación de los asentamientos humanos entre sí y permite evaluar el nivel de articulación que se produce entre los mismos.

Al mismo tiempo, este estudio se complementa con otro de «Evaluación de la vulnerabilidad climática» del municipio, en el que se identifican las vulnerabilidades presentes y futuras frente al cambio climático que amenazan las líneas estratégicas de desarrollo del municipio, con el fin de elaborar medidas de adaptación efectivas que puedan ser utilizadas para la toma de decisiones en el ordenamiento de cada territorio. Para llevar a cabo esta evaluación se tuvieron en cuenta ocho pasos que se presentan en la Tabla 1:

Tabla 1. **Pautas para la Evaluación de la Vulnerabilidad Climática Municipal**

Paso	Objetivo
1. Definición del contexto municipal	Delimitar y describir el territorio objeto de evaluación (marco político-administrativo) y describir los componentes físicos, naturales, socioeconómicos y culturales relacionados con la vulnerabilidad climática.
2. Identificación de amenazas, estresores e impactos climáticos	Identificar las amenazas y estresores climáticos que se ciernen sobre el municipio (ascenso del nivel del mar, aumento de temperatura, cambio en el patrón de precipitaciones, huracanes más intensos, precipitaciones extremas, marejada de tormenta o sequía) y sus principales impactos, actuales e históricos (inundaciones fluviales o pluviales, deslizamientos y avalanchas, penetraciones del mar, inundaciones costeras, oleaje destructivo, reducción del suministro de agua o erosión costera).
3. Identificación de los factores de desarrollo	Identificar las actividades, sectores y servicios claves para el cumplimiento de las Líneas Estratégicas de Desarrollo Municipal que serán analizados en su vulnerabilidad climática.
4. Análisis de la exposición de los factores claves de desarrollo	Describir y analizar la exposición a las amenazas y estresores climáticos, en el presente (situación actual) y en el futuro (situación futura basada en escenarios climáticos), de las actividades, sectores y servicios que deben garantizar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Municipio, así como las principales áreas geográficas de exposición.

5. Análisis de la sensibilidad de los factores de desarrollo	Describir y analizar la situación actual de las actividades, sectores y servicios claves para el cumplimiento de las Líneas Estratégicas de Desarrollo Municipal, tratando de ofrecer información clave que ayude a definir su sensibilidad ante el clima.
6. Identificación de impactos climáticos a partir de sensibilidad y exposición	Analizar el impacto de cada una de las amenazas y estresores climáticos sobre las actividades, sectores y servicios claves para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Municipio, considerando su sensibilidad y su exposición.
7. Análisis de la capacidad adaptativa	Identificar y analizar las determinantes naturales, humanas, sociales, tecnológicas, físicas, financieras o políticas que constituyen fortalezas y/o debilidades municipales para manejar y adaptar las actividades, sectores y servicios que deben garantizar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Municipio, al impacto de las amenazas, estresores e impactos climáticos actuales y futuros.
8. Valoración global de la vulnerabilidad a partir de sus tres componentes	Ofrecer un resumen de la vulnerabilidad municipal basado en las amenazas y estresores climáticos que estarán en juego, el impacto sobre las actividades, sectores y servicios claves, y las diferentes capacidades del Municipio para adaptarse y continuar su desarrollo de acuerdo con las líneas trazadas.

Fuente: ICMA/ICF/FEDOMU (2016). Pautas para la Evaluación de la Vulnerabilidad Climática de los Municipios para el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal.
Programa de Planificación para la Adaptación Climática de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Santo Domingo, República Dominicana.

De modo resumido, las principales vulnerabilidades detectadas en el municipio, fruto de esta evaluación, se reflejan de la siguiente manera: las áreas vulnerables de la ciudad de San Pedro de Macorís incluyen más de 30 barrios, dos de ellos en las riberas del Río Higuamo y al menos cinco en la parte Oeste de la Laguna Mallén. Las inundaciones ocurren durante las crecidas del río o la laguna, debido a la acumulación de agua en áreas naturales de inundabilidad, o donde, producto de la urbanización no planificada, la topografía, la escorrentía y el drenaje han sido alterados. La situación se agrava por la dispersión de residuos sólidos, que obstruye el escaso drenaje. En la zona costera la población y la infraestructura es vulnerable ante la entrada de ciclones y huracanes con marejadas de tormenta y penetración del mar, cuyos efectos negativos pueden ser mayores en el futuro, bajo los escenarios de eventos extremos más intensos y con mayores precipitaciones. Por otra parte, la urbanización e industrialización ha provocado que la temperatura sea mayor en el área urbana que en el resto de la provincia, donde se han reportado olas de calor. Esta vulnerabilidad, con sus impactos sobre la salud pública, se agudizará en el futuro ante las proyecciones de aumento de la temperatura de 0.7˚C y 0.8˚C al año 2030, en escenarios de emisiones altas y bajas, respectivamente (ICMA/ICF/FEDOMU 2016: 34-36).

Con la información y análisis de ambos estudios se lleva a cabo un **diagnóstico territorial** en cuya valoración se tuvieron en cuenta siete variables:

a. **La potencialidad del suelo** es la relación entre la vocación, la disponibilidad de agua y otros recursos.
b. **La sostenibilidad ambiental** es la relación entre la disponibilidad de los recursos y el uso adecuado que se hace de los mismos.
c. **La vulnerabilidad territorial** es la relación entre las amenazas naturales y antrópicas respecto a la distribución de

los asentamientos humanos, las actividades económicas y la infraestructura.

d. **La vulnerabilidad social** es la relación de oportunidades (educación, salud, servicios básicos y medios de vida) en el territorio y la capacidad de acceder a los mismos.
e. **La concentración territorial** es la relación entre la localización de la población y las actividades económicas de los sectores secundario y terciario.
f. **La conectividad territorial** es la relación entre los asentamientos humanos, las actividades económicas de distinta naturaleza y su estructura de distribución en el territorio.
g. **La confortabilidad territorial** es la relación entre las condiciones de las viviendas y el nivel de accesibilidad a los servicios básicos.

En el caso de San Pedro de Macorís, las conclusiones principales del diagnóstico territorial fueron las siguientes:

- **Potencialidad de Suelo.** Muestra que el uso de suelo predominante en el municipio de San Pedro de Macorís continúa siendo agrícola, aunque ha disminuido en 3,6 %. En contraste, el suelo artificializado ha crecido en más de 50 %, desde 2015.
- **Sostenibilidad Ambiental**. Muestra que desde 2002 el porcentaje de viviendas que están expuestas a contaminación ambiental en la provincia de San Pedro de Macorís ha aumentado, principalmente por contaminación de aguas estancadas, acumulación de basura y humo de fábricas. En el caso de la exposición a la contaminación por humo fábricas, la provincia de San Pedro de Macorís tiene un porcentaje de exposición más alto que el promedio del país.
- Los indicadores de **vulnerabilidad social** en San Pedro de Macorís, en particular, pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), muestran que el municipio tiene un

porcentaje de hogares clasificados pobres un poco más alto que el promedio del país y casi no ha disminuido su porcentaje desde 2002. Aunque se registra un porcentaje de hogares indigentes más bajo que el promedio del país, el porcentaje ha subido un 3 % en el municipio desde 2002. El porcentaje de hogares con tres o más NBI es un poco más alto que el promedio del país. Es importante hacer notar que el promedio de pobreza a escala nacional no toma en cuenta diferencias importantes entre los factores que miden la pobreza urbana y la pobreza rural.

- **Vulnerabilidad Territorial**. Muestra la densidad urbana en términos de población y vivienda, exponiendo factores de vulnerabilidad, en particular cuando se considera el hacinamiento en barrios pobres e indigentes, lo cual es más alto en San Pedro de Macorís que en el resto del país. Nota el porcentaje de hogares indigentes con hacinamiento, más de 10 % que el promedio del país.
- **Confortabilidad Territorial.** Muestra que la necesidad de servicios de agua potable y servicios sanitarios para hogares en San Pedro de Macorís es más alta que el promedio del país, mientras que la necesidad de energía eléctrica y la recolección de basura es menor que el promedio del país. A pesar de esto, existen diferencias importantes cuando se consideran los niveles de servicios accesibles entre barrios y niveles de pobreza, lo cual se muestra especialmente en el servicio sanitario para indigentes.

Fruto del proceso participativo, llevado a cabo en asambleas comunitarias, los munícipes priorizaron los factores críticos de este diagnóstico, destacando:

a) Potencialidad del suelo

- Destrucción y abandono del centro histórico.
- Diversificación de la actividad productiva.
- Consolidación de los territorios de vocación urbana.

b) Sostenibilidad ambiental

- Ausencia de límites claros.
- Ocupación de las fuentes acuíferas protegidas.
- Obstrucción de escurrimientos (arroyos y cañadas).

c) Vulnerabilidad territorial

- Existencia de asentamientos humanos informales en zonas urbanas.
- Ocupación ilegal en zonas de alta vulnerabilidad.
- Inundación de asentamientos humanos en zonas urbanas.

d) Concentración territorial

- Desorganización de la cantidad de barrios existentes.
- Ausencia de centralidades en la zona urbana.

e) Conectividad territorial

- Sistema de movilidad urbana deficiente.
- Debilidad de la infraestructura portuaria existente.

f) Vulnerabilidad social

- Elevados niveles de pobreza registrados en todo el municipio.
- Bolsones de miseria situados en la ribera del Río Higuamo.
- Ausencia de oportunidades.

g) Confortabilidad territorial

- Ausencia y mantenimiento de espacios públicos.
- Gestión de agua potable.
- Ineficiencia del drenaje pluvial sanitario.
- Deterioro del estado de los hospitales.
- Gestión de los residuos sólidos.

CAPÍTULO 2. VISIÓN

Tras elaborar y socializar el diagnóstico territorial, con base en sus conclusiones, la formulación del PMOT transcurre hacia la fase de prospectiva territorial en la que se alcanza como resultado la definición de un modelo de desarrollo que se basa en una visión y en objetivos lineamientos de ordenamiento territorial.

La **visión** define la imagen compartida de desarrollo que desea ser alcanzada en un horizonte temporal. En San Pedro de Macorís el proceso participativo llevado a cabo para su definición produjo la siguiente propuesta: En 2028, «San Pedro de Macorís ordena su territorio frente al Río Higuamo y al Mar Caribe, tomando en cuenta la autovía para limitar el crecimiento urbano y potenciar su desarrollo agro-industrial; el territorio municipal consolida un modelo inclusivo impulsando un turismo que se inserta en un ambiente sostenible y en el patrimonio histórico, cultural y arquitectónico; administrado por un gobierno municipal fortalecido y actualizado con las nuevas tecnologías».

En correspondencia con esta visión, se estableció como **objetivo general**: «Mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio de San Pedro de Macorís a través de la organización del uso de suelo y la ocupación de sus actividades, respetando sus características y potencialidades, en el marco de una función socio-económica y espacial, así como de conservación y uso sostenible de los recursos naturales, tomando en consideración las variaciones climáticas».

En esta etapa de la formulación resulta fundamental la construcción de escenarios futuros, mediante los cuales se puede proyectar el comportamiento venidero del territorio, evaluando las mejores alternativas que puedan contribuir a modificar el rumbo hacia el logro de los objetivos deseados (MEPYD 2016: 31). Esta construcción es de carácter participativo e incluye la definición de un escenario tendencial («dejar que las cosas continúen bajo el mismo rumbo»), junto a un escenario ideal («cambiar el rumbo seguido hasta el presente»). En el caso de San Pedro de Macorís, estos escenarios obtuvieron la siguiente descripción:

Tabla 2. **Escenario tendencial e ideal del desarrollo en San Pedro de Macorís**

Escenario tendencial	Continúa el crecimiento desorganizado del suelo construido, desbordando los límites de la zona urbana, hacia la Autovía del Este; se ocupan las zonas próximas a los recursos naturales (Río Higuamo, Laguna Mallén, Río Soco) y se consolidan los asentamientos localizados en el paraje Batey Esperanza. La población y la infraestructura urbanas se encuentran expuestas a mayor vulnerabilidad, al igual que los sectores y servicios claves para el desarrollo con mayores impactos climáticos por ampliación del efecto de «isla de calor». Aumento de la extensión y severidad de las inundaciones urbanas. Disminución de los empleos y oportunidades vinculadas al sector agro, debido a la subutilización de suelo de vocación agrícola. La ausencia de normativas y la debilidad en la administración del suelo inciden en la arrabalización y pérdida de valor de la zona urbana del municipio de San Pedro de Macorís. Los servicios públicos ofertados por el gobierno nacional y municipal se encuentran deteriorados, impactando en la calidad de vida, a través del aumento de los costos familiares, el deterioro de la salud y la inseguridad. Reducción drástica del suministro de agua por la sequía, mayores inundaciones costeras por ascenso del nivel del mar y mayor alcance del oleaje de tormenta ante eventos meteorológicos extremos más intensos y catastróficos.
Escenario ideal	El Ayuntamiento de San Pedro de Macorís, junto con los demás órganos correspondientes del Estado, establece y valida sus límites de manera oficial, identificando a través de un proceso técnico y normativo el límite de su municipio, la zona urbana, las secciones, los barrios, el centro histórico, la zona de amortiguamiento de la Laguna de Mallén. En coordinación con el gobierno central y el sector privado o productivo se ofertan servicios públicos efectivos para toda la población residente en la zona urbana. Se diversifica la actividad productiva del municipio dando uso al territorio de vocación agrícola. Se consolida el liderazgo territorial del municipio de San Pedro de Macorís, a través de una gestión estratégica y democrática que consolida su liderazgo territorial, tanto a escala provincial y regional como nacional e internacional. Los ambientes naturales se conservan y se aprovechan para implementar estrategias de adaptación basadas en ecosistemas con cobeneficios para la biodiversidad y el ecoturismo; por lo tanto, la incorporación de la adaptación climática en el desarrollo facilita en la aplicación de las medidas.

Fuente: ICMA/ICF/FEDOMU (2016). Prospectiva territorial. Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de San Pedro de Macorís.

Para el cumplimiento de la visión planteada y su objetivo general se identifican una serie de lineamientos que buscan satisfacer las necesidades identificadas en el diagnóstico y, al mismo tiempo, abordar la aspiración expresada en el escenario ideal:

- Lineamiento 1: Actualización de todos los límites oficiales que se encuentren a lo interno del municipio.
- Lineamiento 2: Fomento de una alianza gubernamental entre el nivel nacional y el Ayuntamiento para la coordinación y gestión del territorio.
- Lineamiento 3: Mejora de la oferta de servicios públicos suministrados por el Ayuntamiento, el gobierno central y las entidades autónomas.
- Lineamiento 4: Auspiciar un proceso de participación público-privado para diversificar la actividad productiva del municipio.
- Lineamiento 5: Formación y capacitación de recursos humanos para suplir las necesidades de los sectores estratégicos identificados.
- Lineamiento 6: Establecimiento de una red para la protección de las fuentes acuíferas y la generación de nuevos espacios públicos.

CAPÍTULO 3. PLAN DE ACCIÓN

Luego de conocida y/o confirmada la visión de desarrollo, identificado el escenario ideal, definidos los objetivos y lineamientos, se procede al proceso de programación de las propuestas que forman parte del PMOT. Esta etapa es trabajada, en su mayoría, por el equipo técnico. La programación está compuesta por: 1) zonificación de usos preferentes; 2) políticas, planes, programas y proyectos (PPPP); y 3) normativas.

A continuación, se incluye la matriz de PPPP del PMOT de San Pedro de Macorís:

Tabla 3. **Matriz de Políticas, planes, programas y proyectos del PMOT de San Pedro de Macorís**

Propuesta	PPPP
Ordenanza Plan Municipal de Ordenamiento Territorial: aprobación de la ordenanza municipal que reglamenta el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial indicando los límites, incentivos y restricciones, como resultado de la propuesta que incluye las políticas, planes, programas y proyectos identificados para mejorar el uso del territorio municipal.	Política
Agenda Legislativa Territorial: acuerdo entre el cuerpo legislativo que representa el municipio de San Pedro de Macorís, integrado por el senador y los diputados, con el Ayuntamiento de San Pedro de Macorís para impulsar la presentación y/o seguimiento a proyectos de ley útiles para el desarrollo territorial de San Pedro de Macorís.	Política
Diseño Circuito Verde-SPM: propuesta para la identificación, recuperación y/o creación de espacios públicos caracterizados por la presencia de áreas naturales o espacios verdes, conectados por toda la zona urbana del municipio.	Plan

Propuesta	PPPP
Reforestación urbana: aprovechamiento del suelo natural urbano e incrementación de la infraestructura verde para crear corredores continuos aplicando las herramientas de ITree.[1]	Programa
Restauración ecológica en las riberas de los ríos Soco, Higüamo y de la laguna Mallén: limpieza, saneamiento y reforestación.	Proyecto
Restauración ecológica y ambiental de la zona costera: limpieza, saneamiento y reforestación con especies del bosque costero.	Proyecto

[1] Estas herramientas permiten obtener información sobre el número y especie de árboles y sus diámetros, cobertura (%), remoción de contaminantes (toneladas/año), almacenamiento (toneladas) y secuestro (toneladas/año) de carbono, producción de oxígeno (toneladas/año), escorrentía evitada (m3/año), ahorro energético de las edificaciones ($) y emisiones de carbono evitadas (toneladas/año) ofreciendo una valoración integral del valor estructural y funcional del bosque urbano.

Propuesta	PPPP
Plan de Movilidad Urbana: instrumento diseñado con el fin de mejorar la conexión urbana, organizar los desplazamientos (peatonales y motorizados) de la población que circula por la zona urbana; adecuando las necesidades de sus habitantes, mejorando la articulación interinstitucional y fomentando la articulación público-privada.	Plan
Diseño Red Azul-SPM: identificar y articular todas las fuentes acuíferas que forman parte del municipio, entre las que se encuentran las cañadas, arroyos, lagunas, ríos y el mar, con el fin de mejorar el sistema natural que en la actualidad se encuentra inserto en las actividades urbanas.	Plan
Recuperación de arroyos y cañadas en la zona urbana: desarrollo de una estrategia para la actuación en los escurrimientos identificados que han sido ocupados por la población, a través de la sensibilización, capacitación, relocalización de viviendas en zonas de alta vulnerabilidad, limpieza de escurrimientos e integración al Circuito Verde.	Programa
Proyecto ingeniería laguna Mallén: delimitación, estudio topográfico, batimétrico y de suelos, modelación hidrológica, dragado, capacidad y calidad del agua, creación de cobertura vegetal y rehabilitación del canal.	Proyecto
Recuperación y gestión integral de la playa El Faro: activación de un modelo de gestión interinstitucional de costas y playas; definición de acciones a implementar.	Proyecto

Propuesta	PPPP
Plan regulador de la zona urbana-SPM: instrumento para regular el crecimiento de la zona urbana del municipio, con el que se definen los linderos, alturas, superficie edificable, índice de impermeabilización, etc., en atención a los polígonos urbanos definidos en el PMOT.	Plan
Fortalecimiento de capacidades para la gestión del uso de suelo: entrenamiento al personal del Ayuntamiento, adquisición de *hardware*, actualización de la municipalidad a las nuevas tecnologías, contratación de personal clave para implementar un sistema de monitoreo y gestión del territorio.	Programa
Capacitación permanente en ordenamiento territorial, cambio climático y gestión integral de riesgos: realización de talleres, charlas y diplomados para maestros, nivel básico y medio, incorporando al pensum estudiantil el tema del clima, y el uso de murales (grafitis) como parte del programa de educación a la ciudadanía para divulgar mensajes positivos.	Programa
Recuperación del centro histórico: iniciativa para la articulación interinstitucional que fomente el rescate del patrimonio edificado, incentive la realización de actividades compatibles en el área identificada e impulse la participación público-privada en la preservación del centro histórico de forma integral.	Programa
Inventario y cartografía actualizada del patrimonio del histórico del municipio: con fines de conocer, estudiar diseñar y ejecutar obras para la prevención/solución del deterioro y de las inundaciones en el centro histórico. Identificación de técnicas para el rescate, mantenimiento y preservación de las edificaciones antiguas.	Proyecto

Propuesta	PPPP
Rescate, protección y adaptación al clima del patrimonio municipal: identificación de activos del patrimonio (conjunto de bienes culturales y naturales), bien sea cultural (museos de arte e historia), construido (monumentos, edificios y casas históricas o recintos religiosos) o intangible (carnavales, expresiones artísticas y saberes tradicionales).	Proyecto
San Pedro de Macorís Emprende: iniciativa dirigida a los jóvenes para orientar (capacitación y registro) en el proceso de creación de riquezas, con el fin de aprovechar las oportunidades presentes en el entorno o para satisfacer las necesidades de ingresos personales generando valor a la economía y a la sociedad.	Programa
Fomento producción de energías limpias: diseño de una estrategia nacional-local orientada a una transformación del sistema de energías utilizado en el municipio de San Pedro de Macorís que permita mejorar el ambiente natural y reducir los costos de producción.	Programa
Diseño y establecimiento de la marca ciudad: definición de la nueva imagen que será utilizada por la ciudad de San Pedro de Macorís. Esta debe permitir difundir el *branding* y la reputación del nuevo SPM, para empoderar a sus ciudadanos, presentar las ventajas competitivas de la ciudad y divulgar la visión del municipio.	Proyecto
Construcción del sistema de alcantarillado sanitario: articulación entre el gobierno nacional y el Ayuntamiento para ampliar la cobertura del sistema existente en la zona urbana del municipio y mejorar el tratamiento final de estas aguas.	Proyecto

Propuesta	PPPP
Análisis e identificación de soluciones locales a las inundaciones: manejo de la capacidad de infiltración del suelo con el uso de las múltiples tecnologías existentes (desde bio-filtración hasta pavimentos permeables) para dar soluciones puntuales (Ejemplos: Tetelo Vargas y parqueo de la UCE).	Programa
Construcción del sistema de drenaje de aguas pluviales: identificación de pequeños proyectos que permitan conducir las aguas como resultado de las lluvias, disminuyendo las posibilidades de inundación (el programa de recuperación de cañadas se articula con esta iniciativa).	Proyecto
Manejo de inundaciones en el barrio Pedro Justo Carrión: a través de un diseño barrial adaptado a las inundaciones con pavimentación dirigida, cunetas y zanjas de conducción del agua, arborización y creación de espacios de drenajes.	Proyecto
Gestión integral de residuos sólidos: diseño, programación, gestión y seguimiento para eficientizar el sistema de recogida, reciclaje y disposición final de los residuos sólidos a nivel municipal.	Programa
Señalización: identificación de los límites, zonas de interés, áreas protegidas, hitos y puntos estratégicos dentro del municipio, a través de una iniciativa público-privada que integre la información con la promoción.	Proyecto

Fuente: Ayuntamiento de San Pedro de Macorís (2016). Plan Municipal de Ordenamiento Territorial 2016-2028.

CONCLUSIONES

Gracias al compromiso institucional del Ayuntamiento de San Pedro de Macorís y al apoyo técnico de instituciones internacionales como ICMA y nacionales como FEDOMU, con el soporte de la cooperación internacional a través de la USAID, este municipio ha sido pionero en República Dominicana en construir la planificación necesaria para construir una mayor resiliencia y bienestar en los próximos 12 años.

A través de FEDOMU y su equipo de planificadores FEDOMU Planifica, se busca replicar esta experiencia en el resto de los municipios del país, de manera que en la actualidad ya son desarrolladas otras experiencias Piloto en los municipios de la Región Suroeste o Región Enriquillo.

Próximamente nuevos municipios presentarán sus planes municipales de ordenamiento territorial, destacándose en todos ellos como factor clave para el éxito en su formulación tanto el compromiso institucional de las autoridades locales como el apoyo técnico brindado en el levantamiento de la información y en la elaboración de los estudios pertinentes.

5.6 Caracas, ciudad de incertidumbre

Mauricio Hernández Bermúdez
Profesor de la Facultad Humanidades y Educación de la Universidad Central de Venezuela

CAPÍTULO 1. DIAGNÓSTICO

El trabajo escogido será la capital de Venezuela. Este país está situado en la parte septentrional de América del Sur, colinda con el Mar Caribe y, por vía terrestre, con Brasil, Guyana y Colombia. Caracas, que lleva el nombre de sus primeros pobladores indígenas, será abordada con una mirada quizás diferente, en el sentido de las llamadas malas prácticas (*worse practises*), con la idea de plantearla como una ciudad que durante las décadas de 1970 y 1980 fue reconocida a nivel internacional por su infraestructura moderna, por ser un centro financiero y turístico, y que se convirtió en una ciudad muy peligrosa, con una tasa de homicidios muy alta, con serios conflictos de gobernabilidad democrática y urbana, y con una disminución de la calidad de vida de sus habitantes.

En este sentido, este humilde trabajo buscará averiguar qué ocurrió para que ese cambio tan negativo le sucediera a la que una vez llamaran «la sucursal del cielo», lugar donde abundaba el turismo internacional y sede de muchas empresas transnacionales y organismos externos.

Para comenzar, se ofrecerá alguna información general sobre el país, para luego centrar el trabajo directamente sobre Caracas, utilizando el método sugerido de un análisis Foda, que emplearemos para otra fase, la Visión de Futuro.

I. Características generales sobre Venezuela

La ocupación espacial del territorio venezolano se desarrolló en el Centro-Norte costero del país en ciudades como Caracas, Maracay, Valencia, Barquisimeto, Mérida, Maracaibo, Cumaná, y este sigue siendo el espacio territorial donde está asentada 80 % de la población. El resto se ubica al Sur del país, desvinculado de este eje po-

blacional que acumula casi todas las actividades financieras y productivas. En las décadas de 1960 y 1970 se desarrolló una región en el estado Bolívar, al Sur del país, con las industrias del hierro, el aluminio, la bauxita y la de explotación del oro. Posteriormente, con la caída de los precios de los *comodities* en el mercado internacional y con el mal manejo de estas industrias, entraron en una gran crisis económica agravada y hoy son fuente de grandes pérdidas, dado que no se siguieron visiones de gerencia y producción sino factores ideológicos y fueron fuente de clientelismo político, lo que aumentó las nóminas de trabajadores de manera excesiva, sin que los números productivos dejaran de estar en rojo.

Lo cierto es que la región dejó de ser una promesa de desarrollo, donde incluso en una ocasión se pensó que podía trasladarse la capital del país hacia el Sur, en Ciudad Bolívar. Hoy, en este estado reina la anarquía en las explotaciones mineras. Existen más de 100 000 garimpeiros brasileños, colombianos y de otras nacionalidades en minería no registrada y hay terribles daños en los principales ríos que abastecen las mayores represas del país para la generación eléctrica, como son los ríos Caura y Caroní.

En 2017 existe una profunda polémica debido la eliminación del Ministerio del Ambiente –el primero fundado en América Latina, en el año 1977– y a la puesta en marcha del proyecto «Arco Minero», al lado del río más grande de Venezuela, el Orinoco. A través de concesiones a empresas chinas, canadienses y surafricanas, inicia este proyecto que acarreará las consecuencias relacionadas con la práctica de la minería a cielo abierto en territorios indígenas y ecosistemas frágiles. Para este desarrollo irresponsable fue creado el Ministerio del Poder Popular de Desarrollo Minero Ecológico. No hay minería ecológica.

Venezuela cuenta, según el último censo (2011) del Instituto Nacional de Estadística (INE), con una población de 31 028 637 habitantes y una extensión territorial de 916.445 km^2. En lo económico sigue siendo un Estado dependiente del petróleo y sometido a los vaivenes de los precios internacionales del crudo.

Desde hace tiempo se habla de «sembrar el petróleo» y pensadores como Arturo Uslar Pietri y el mismo fundador de la Orga-

nización de Países Exportadores del Petróleo (OPEP), Juan Pablo Pérez Alfonso, se atrevieron a señalarlo como el «Excremento del Diablo». La frase ha estado varias veces en la palestra de las élites del país, sin que ello haya calado en estas. Incluso en el llamado Socialismo del Siglo XXI, luego de 18 años de gobierno, la dependencia del petróleo se ha profundizado, sin que se vislumbre una estrategia creíble alternativa al «oro negro».

II. Caracas, capital de la República Bolivariana de Venezuela

Santiago León de Caracas es el nombre con el que fue fundada la hoy capital de Venezuela, en 1567, por el capitán español Diego de Lozada. Su nombre se toma de la población indígena que lleva ese nombre: «Valle de los Caracas». La ciudad tendrá su primer plano en 1578, con las reglas del momento, emplazada sobre un asentamiento poblacional indígena existente, con un trazado reticular que condiciona su forma urbana, derivado de la forma reticular de la plaza, la existencia de la iglesia y, de un costado, la de las autoridades.

La Provincia de Venezuela, que llegó a ser una Capitanía General, no tuvo la importancia para la corona española como otros territorios como Nueva Granada (Colombia), Perú o México, donde se encontraron importantes minas de oro, plata y otros metales preciosos que le dieron importantes ingresos. De esa manera, el desarrollo de iglesias, universidades, bibliotecas y otras edificaciones no llegó a esta Provincia como podemos apreciarlo en Bogotá, Lima o Ciudad de México. Así perduró gran parte de su historia, con una pobre infraestructura, hasta la aparición del oro negro a comienzos del siglo XX.

El *boom* petrolero trajo consigo la modernización del país. Lamentablemente coincidió con la adopción en el ámbito mundial de la urbanización propia de la modernidad, que abogaba por la racionalidad en la organización de la ciudad. Es decir, estas ciudades se diseñaron en función del vehículo y de la facilidad de aplicar ordenanzas de zonificación para manejar los aspectos inmobiliarios. La diversidad cultural, el clima, el territorio, el paisaje, el juego social no entraban en esta ecuación. Así, la definición del

espacio público, la forma de la ciudad y su estética dejaron de ser importantes. Esto explica por qué en Venezuela, país de extraordinaria biodiversidad y de paisajes naturales envidiables, no existen buenas ciudades. Son, por lo general, simples agregaciones de construcciones que ocupan desordenadamente un territorio que no conforma espacios públicos reconocibles.

Población

Debido a factores de diversa índole, la ciudad de Caracas se ha convertido en el centro dominante de las actividades políticas, administrativas, económicas, financieras, de servicios asistenciales y educacionales del país. Esta condición ha favorecido el proceso migratorio hacia la entidad, hasta el punto de alcanzar una población de 2 870 374 habitantes para el año 2016, por lo cual ocupa el primer lugar con respecto al total nacional, con apenas 0,22 % del territorio venezolano.

La ciudad de Caracas conforma la mayor concentración urbana del país. Allí se ubica el mayor porcentaje de habitantes, provenientes de todas partes de la nación, que buscan nuevas oportunidades, lo que acarrea el abandono del campo de forma creciente (fenómeno parecido al de otras regiones del continente), ante la carencia de políticas públicas para el campo, como escuelas, hospitales, acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), asesoramiento y capacitación, semillas, insumos agrícolas y ante la creciente estadística de inseguridad, que incluye asesinatos, secuestros y expropiaciones.

CAPÍTULO 2. VISIÓN

Fortalezas

Hasta hace poco, Caracas tenía grandes fortalezas en infraestructura vial, pero la gran crisis económica por la que atraviesa ha generado el deterioro de sus vías, así como el del servicio de transporte urbano, tanto público como privado, incluido el Metro (en sus instalaciones y en las condiciones de uso de la población, que sufre numerosos robos, llevados a cabo por carteristas o atradores a mano armada dentro de los vagones). El transporte de superficie sufre otro tanto las consecuencias del hampa. Los usuarios son asaltados a mano armada, despojados de sus pertenecias, en especial de prendas y celulares. Las autopistas que comunicaban Caracas con las ciudades más próximas, igualmente, se deterioraron significativamente, sin que se tengan nuevas vías; a excepción de un tren en la zona periférica del Área Metropolitana, de los llamados Valles del Tuy, y otro que va hacia otra zona externa, llamada Los Teques.

También durante las décadas de 1970 y 1980 se realizaron importantes inversiones en telecomunicaciones y cableado de fibra óptica, obteniendo un avance significativo en el acceso a Internet. Varias operadoras de telefonía entraron en competencia con la empresa del Estado (Cantv y Movilnet), pero hoy, 2017, hay un retroceso importante. El servicio de Internet es uno de los peores de Latinoamérica, con una velocidad que no llega a 3G, a pesar de las propagandas, (en Seúl se navega a 26G) y en el *ranking* mundial de Gobierno Electrónico el descenso va en caída libre. De 335 municipios que tiene el país, solo cinco alcaldías tienen un desarrollo significativo sin llegar a la excelencia. De estos, dos están en los municipios de Caracas y tres en el interior del país. Es decir que la prestación de los servicios públicos virtuales no son posibles para 90 % de sus habitantes (existen algunos servicios de la administración central, como los relacionados con la tramitación del pasaporte, documentos de tránsito, Impuesto Sobre la Renta en los que se puede interactuar pero no resolver, ya que se trata únicamente

de un servicio que se presta para generar citas. En adelante, el usuario debe dirigirse a la institución para realizar la gestión correspondiente, a excepción del Servicio Nacional de Impuestos Tributarios (SENIAT), que permite gestionar el trámite a través de Internet).

Cuatro o siete servicios en la administración central frente a 450 que ofrecen las administraciones en otras latitudes no significan nada para el ciudadano venezolano. De manera que el Gobierno Electrónico es aún una cuenta por saldar con la ciudadanía, que tiene en su mayoría gobiernos locales sin conectividad, sin dominio (gob.ve) ni páginas web, con gran cantidad de trámites físicos que procuran el gasto de papel, trámites engorrosos y poca probidad.

Una fortaleza evidente es su ubicación geográfica. La ciudad se encuentra ubicada en el centro del país, al Norte del país, rodeada de una maravillosa cadena montañosa, que lleva por nombre «El Ávila» y que fue rebautizada por el actual gobierno como «Waraira Repano», que en lengua indígena significa «Tierra de dantas». Está a 45 minutos de la costa para el deleite de los amantes del mar y la misma montaña refresca el clima de la ciudad. Otra bondad brindada por la naturaleza es que corren bien los vientos de Este a Oeste, lo que permite limpiar el aire de la gran contaminación generada por el parque automotor, ventaja que no tienen otras ciudades. El clima es uno de los mejores del mundo, oscila entre los 20°C y los 30°C todo el año, a excepción de diciembre, enero y febrero, meses en los que la temperatura puede llegar a los 18°C.

Debilidades

Son muchas las debilidades, pero la principal es la ausencia de gobernanza urbana. En la década de 1970, Caracas contó con un Ministerio de Desarrollo Urbano, que a la vez tenía relación directa con el Gobierno Metropolitano y con la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU). Para 1980, contaba con excelentes profesionales (arquitectos, urbanistas, sociólogos, ingenieros y de otros), muchos de ellos con estudios de cuarto

nivel, cursados en universidades internacionales, gracias al plan de becas de la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho.[14]

Para finales de la década de 1990, las élites políticas se enfrascaron en agrias peleas y se banalizó la corrupción, dejando a las instituciones muy débiles para que nuevos actores irrumpieran en el acontecer nacional. Sucede el ascenso de Hugo Chávez al poder y durante varios años el tema «ciudad» no fue lo importante, sino el proyecto político llamado Socialismo del Siglo XXI.

Organizada en municipios, Caracas sufrirá esa disputa de «dos países». Libertador, al Oeste de la ciudad (lugar donde se encuentran los poderes públicos del Ejecutivo), quedará en manos del chavismo; y otros municipios, como Baruta, El Hatillo, Chacao y Sucre quedarán en manos de la oposición, construyendo así una ciudad partida política y administrativamente.

A la vez, cuando la Alcaldía Mayor es ganada por la oposición (con Antonio Ledezma en 2008), el gobierno de Chávez crea una gobernación metropolitana paralela –denominada Gobierno del Distrito Capital–, la dota de recursos y disminuye los asignados por ley a Ledezma. Esa práctica se repetirá, como en la gobernación de Miranda, donde está parte de Caracas, con el gobernador de oposición, Henrique Capriles. En el caso de Ledezma ha sido más grave porque, desconociendo toda la legislación, lo han puesto preso, quedando la Alcaldía Metropolitana con una funcionaria sustituta y sin presupuesto, menos para impulsar un Plan Estratégico para toda la ciudad de Caracas. Ya en 2017, la situación es peor para todos los alcaldes, según otro informe una ONG Transparencia Venezuela (2017), en el cual 34 autoridades municipales que no son afines a las políticas del presidente Maduro han sido destituidos, privados de libertad, tiene orden de

[14] Plan Gran Mariscal de Ayacucho fue un plan de becas otorgadas a un gran número de estudiantes para cursar en el exterior diferentes disciplinas y que contribuyó a contar con excelentes profesionales, tanto en la Administración Pública como en el sector privado, aprovechando los buenos ingresos generados por el petróleo para ese momento, bajo el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez (74-79).

aprehensión, prohibición de salida del país o fueron inhabilitados. Ahora la llamada Asamblea Nacional Constituyente, electa de manera muy controvertida, podría ordenar el cese de funciones de este poder regional.

Amenazas

En el documento de trabajo del curso internacional EIAPP (2017) Ciudad, Gobierno Local y Gobernanza Democrática para el Desarrollo Sostenible en Iberoamérica que se nos entregó, el «Prospecto» dice textualmente «el desafío de los gobiernos iberoamericanos implica combinar la extensión de la democracia aumentada por los instrumentos diversos de participación ciudadana o por la ampliación de la conciencia social o aún por cuenta del avance de los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, con el incremento de la eficacia y eficiencia gerencial». En la introducción fue colocado que nuestra visión del documento era enfocarlo desde las malas prácticas, ya que lo enunciado en el párrafo, en nuestra realidad, es lo inverso, generando más amenazas externas al alejarnos de los *ranking* de ciudades sustentables, con poco atractivo para el turismo internacional ante una de las tasas de mayor criminalidad de América Latina (ver informes del Observatorio de Violencia Venezuela), con un nivel de corrupción de los organismos policiales impresionante y del poder judicial, lo que crea una total indefensión del ciudadano que debe estar pagando vacunas a estos cuerpos para no tener mayores problemas ante la denegación de justicia. Asimismo, pocas o ninguna empresa importante de ingeniería o de otro rango está dispuesta a instalarse en la ciudad latinoamericana con mayor inflación y poca claridad en las reglas del juego económico, pues para tener acceso a divisas hay que pasar por una subasta que no tiene transparencia, así como por la repatriación de ganancias, donde existe un total control de cambio y normas jurídicas cambiantes. Esto complica la gobernanza urbana que, precisamente, tiene una epistemología contraria a lo descrito.

Por otro lado, el discurso del Ejecutivo no ayuda en nada a esa construcción de ciudad orientada en los Objetivos del Milenio y los objetivos del desarrollo sustentable, pues el discurso agresivo contra las multilaterales (con razón o sin razón), no ayuda a la obtención de préstamos, así como tampoco a la instrumentación de la justicia como brazo ejecutor contra los alcaldes de oposición, que son puestos presos o no se les otorgan las asignaciones del presupuesto nacional a tiempo. La probidad, la rendición de cuentas, son totalmente opacas en las empresas del Estado, en los ministerios, en los acuerdos internacionales con Siria, China, Cuba, Rusia; no son públicos los convenios firmados. Ni los funcionarios de Cancillería tienen acceso a ellos. No se posee ninguna data del Ejecutivo referida a la construcción de ciudad con los organismos paralelos, como tampoco se sabe de los números mayores de las cuentas nacionales, dado que el Banco Central –que debería ser autónomo– dejó de publicar cifras y responde ahora al Ejecutivo. Eso lo percibe el ciudadano de a pie, que hace largas colas para encontrar alimentos y medicinas en un país donde de un día para otro los precios sufren aumentos.

Todo esto tiene un impacto directo sobre la ciudad de Caracas. Allí, obras importantes relacionadas con la movilidad quedaron paralizadas –unas por el escándalo de la empresa brasileña Odebrecht, otras porque se fueron al no recibir los pagos–, entre ellas se cuentan infraestructura, ampliación de las líneas del Metro y un ferrocarril para las llamadas ciudades dormitorios (Guarenas y Guatire), que son conglomerados importantes de población que están ubicadas a 30 minutos en automóvil de la ciudad Caracas.

Otra amenaza es la propia naturaleza, debido a deslaves recurrentes ocurridos cada 50 años en el estado Vargas, que es el litoral próximo a la ciudad de Caracas, separado por la cadena montañosa en la que se ubica El Ávila. Un experto como Gouverneur (2006: 17), señala al respecto: «tuvimos que pasar por el deslave de Vargas en 1999 para darnos cuenta de que somos vulnerables, que el desconocimiento de la fuerza de la naturaleza, el cortoplacismo, la avaricia y el desorden se pagan caros». Esta

afirmación hoy sigue en pie, dado que los gobiernos de Chávez y Maduro tampoco han tenido políticas públicas hacia la ciudad, por el contrario, las han arruinado por falta de inversión en infraestructura física de todos los órdenes y por un desarrollo habitacional sin planificación.

Agrega Gouverneur (2006: 18) que «en el país se incumplen las normas más elementales que nos ayudarían a minimizar riesgos, a la vez se ha dejado de invertir en los estudios para contar con la información más certera y hacer las previsiones del crecimiento urbano. Durante el régimen del chavismo se habló de abandonar grandes áreas metropolitanas e invertir en el eje Orinoco-Apure y, como bien lo expresa, nadie se irá para allá, ni para los saraos ecológicos ni para el desarrollo endógeno en medio de la nada. La utopía bucólica no es sustentable. Apoyar el medio rural es fundamental, pero descuidar lo urbano es irresponsable».

Otra amenaza, de tipo natural, es que el valle de Caracas está ubicado sobre una gran falla geológica, lo que ya generó consecuencias como el gran terremoto de 1812, que diezmó a la población caraqueña. En 1967, otro terremoto causó grandes estragos en la Caracas moderna, derrumbando varios edificios y dejando un importante número de fallecidos. La amenaza radica en la poca preparación que tiene la población para enfrentar estos eventos de la naturaleza, a sabiendas de que son recurrentes, pero ni en las escuelas hay planes de contingencia. A la vez, se eliminó la educación ambiental, la situación de los hospitales públicos es muy precaria y es de conocimiento internacional la ausencia de medicinas en la nación. Países como Chile, México y Costa Rica poseen planes bien estructurados al respecto y en recientes terremotos las pérdidas humanas no son tan elevadas debido a la preparación de su población.

En resumen, si bien la desarticulación institucional ha sido una de las características de esta crisis y en lugar de afianzarse la descentralización ha ocurrido una centralización en el Ejecutivo, lo que es obviamente una debilidad, tiende a convertirse en una amenaza ante el riesgo país, obtener dinero para el país a un precio muy alto y ante un posible *default* o cesación de

pagos de la deuda. Eso se traduce en una alta conflictividad social, política y económica que hace de Caracas una ciudad con pocas perspectivas ante el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sustentable.

Oportunidades

Ante este panorama de ingobernabilidad en todas las instituciones y una Asamblea Constituyente electa solo con miembros del partido de gobierno, la incertidumbre sobre cómo gestionar la ciudad de Caracas hacia los objetivos de ODM y de ODS es difícil de calcular. La gran oportunidad que se nos presenta está en aprender cómo no se debe gobernar y mientras permanezca la crisis –la mayor de la historia contemporánea de Venezuela–, resulta vital utilizar estos tiempos para renuclear las universidades, las ONG, la empresa privada, las asociaciones productivas, para renuclear a todos los venezolanos propositivos, para ir compartiendo no solo una visión estratégica de Caracas y sus ciudades, en donde se visualice una hoja de ruta de un modo de producción alterno a la producción petrolera; debemos compartir una visión donde la otredad vuelva a ser un paradigma de todos; donde se respete a la separación de poderes, se recompongan los órganos de seguridad, se le dé autonomía nuevamente al Banco Central, se respeten la descentralización y los gobiernos locales, etc. Se debe, además, volver a invertir en telecomunicaciones e Internet. No solo en telefonía celular, sino en formación y capacitación de nuevas generaciones que vean el desarrollo de las ciudades inteligentes y sustentables. Se debe lograr que los 335 municipios venezolanos cuenten con una página web y que puedan prestar servicios públicos virtuales, profundizando la democracia participativa. Presupuesto participativo no utilizado en pancartas y folletos sino en realidades.

Yehezkel Dror (1996), en su libro *La capacidad de gobernar*, un canto a la gobernabilidad, elabora excelentes reflexiones para aumentar las fortalezas en la administración pública con capacitación y formación, pero resalta que resulta especialmente importante aprovechar el tiempo para visualizar otra Venezuela y su

sistema de ciudades, respáldandose en las numerosas experiencias mundiales y regionales en la construcción de ciudades digitales, sustentables e inteligentes, donde organismos internacionales y conferencias como la Iberoamericana de Ministros (2014), sobre el crecimiento sostenible de las ciudades con énfasis en el desarrollo de la ciudad; la Nueva Agenda Urbana (Quito, 2016), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Cop22) (2017) y la Carta Mundial por el derecho a la ciudad marcan un camino a construir.

Visión

En nuestra primera entrega, realizamos un diagnóstico de la ciudad de Caracas, bajo la óptica de las *worse practises*, en el sentido de lo que no debe hacerse para ir construyendo una ciudad bajo los Objetivos del Desarrollo Sustentable y los Objetivos del Milenio. En esta segunda parte, deseamos ver un horizonte más a largo plazo, dado que seguramente la reconstrucción de Caracas llevaría muchos años, no solo en cuanto a infraestructura, sino en algo más difícil e intangible como son los valores de convivencia, de otredad, equidad, justicia, adquisición de conocimientos y destrezas que el mundo nos brinda para incorporarnos a esa marcha de ciudades digitales, sustentables e inteligentes, que implicará grandes esfuerzos de todos los actores de una sociedad, con diferentes miradas, pero en un diálogo sincero, sin zancadillas o estrategias diabólicas de poder.

Comenzaremos por entender primero qué es una visión para, en segundo lugar, abordar la posibilidad de establecer una visión estratégica de ciudad para Caracas.

¿Qué es una visión?

El diccionario de la Real Academia Española dice: «visión: Acción y efecto de ver. Contemplación inmediata y directa sin percepción sensible. Creación de la fantasía o imaginación, que no tiene realidad y se toma como verdadera». Seguidamente, vemos qué dice del término «visionario» el DRAE: «Dícese del que, por su fantasía exaltada, se figura y cree con facilidad cosas quiméri-

cas». Uno podría imaginar que si Jaime Lerner, exalcalde de Curitiba (Brasil), leyera esa definición, haría una mueca con una sonrisa pícara, dado que él logró –junto con un equipo humano y la ciudadanía de esa localidad– que fuera declarada Capital Ecológica de América Latina por la UNESCO y que fuera una escuela de buenas prácticas de ciudad sustentable para otras ciudades de Iberoamérica. El término visión pareciera, más bien, que está relacionado con las capacidades que tienen los grupos humanos para imaginar posibles alternativas a una realidad dada, actuando con estrategias para modificarla. Tiene un horizonte de futuro que puede oscilar entre los diez o veinte años, aunque documentos del DATAR francés de prospectiva territorial van incluso más lejos. Existe un plan estratégico que llegó a escribir, en el año 2008, la Alcaldía Metropolitana de Caracas, y que se entregó en 2012, con un horizonte al 2020. Para el cargo de alcalde había resultado elegido Antonio Ledezma, un líder político que militó en el partido Acción Democrática y luego se escindió creando el partido Alianza Bravo Pueblo. Hoy, 2017, el alcalde está preso, con una medida cautelar de casa por cárcel, como otros de oposición, y le quitaron las facultades pautadas en las leyes y también las asignaciones presupuestarias. De manera que dicho plan quedó en el aire, sin poder llevarse a cabo junto con los municipios de la ciudad y de la Gran Caracas (municipios periféricos).

El gobierno central creo una alcaldía paralela, obviamente con todos los recursos necesarios, pero sin que los demás municipios se plegaran en su totalidad. Acá tenemos el primer y principal problema la ingobernabilidad democrática de la ciudad.

El plan contempla una serie de potencialidades que pudieran ser canalizadas positivamente para elevar la calidad de vida del caraqueño y que pudieran volver a posicionar a la capital del país entre una de las primeras urbes de Latinoamérica. Estas potencialidades vienen dadas debido a su ubicación geográfica privilegiada, al Norte del continente, con un paisaje y un clima ideales, así como una infraestructura instalada que ha permitido que la ciudad sobreviva, a pesar de los años de abandono que ha tenido, ya señalado en nuestro diagnóstico. El plan de la Alcaldía Metro-

politana de Caracas (2012: 129), especifica que «Se puede concluir que más allá de los asuntos de infraestructura, equipamiento y recursos en general, lo medular para el ciudadano *de a pie* está en la conducta social que se requiere para hacer sustentable cualquier plan o inversión, que es el retorno a lo institucional».

Para llevar a cabo cualquier plan la visión tiene que pasar por un gran arreglo institucional establecido entre dos trenes con fuerza –el del gobierno que posee las armas y el control de las instituciones y el de la oposición que tiene los votos– para despolitizar instituciones como las alcaldías, gobernaciones, ministerios, la Fiscalía, la Defensoría Pública, los jueces, los cuerpos de seguridad (incluida la Policía, la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas) y permitir que el ciudadano pueda disfrutar la ciudad sin alcabalas, ni Este ni Oeste, sin paramilitares que controlan zonas en el Oeste de la ciudad y fuentes de abastecimiento donde la gente hace, diariamente, largas colas para conseguir alimentos y medicinas. Al plan estratégico de la Alcaldía Metropolitana, que de todas maneras quedó en el aire, le falta claridad en cuanto a las formas alternas de movilidad con ciclovías, tranvías, autobuses a gas o eléctricos. Tampoco en esta visión se refleja el verse como ciudad tecnológica, innovadora, con todos los municipios con Wi-Fi y con gobiernos electrónicos para la prestación de servicios públicos virtuales al ciudadano. Un ejemplo de ello es la experiencia de Medellín Digital, que a la vez incorpora a los actores de la ciudad, públicos y privados, permitiendo el acceso al conocimiento, en especial a los sectores más necesitados.

Como conclusión, podría decirse que el ejercicio de conformar una visión compartida que realizó el mencionado plan, a partir de un público variado, nos permite observar concordancias importantes. En primer lugar, en el tema de la cultura ciudadana y la seguridad, y en algunas escalas en las prioridades que le dan los diferentes municipios a los demás temas. Sin embargo, aún con estos matices, se concluye que los líderes caraqueños quieren una ciudad donde la gente aporte más, asuma su pertenencia y su ciudadanía, y donde la respuesta institucional sea acorde con dicho

aporte, para así crear un clima de unidad, con normas que regulen la vida urbana y la integración.

Tres componentes están en la visión de los consultados para este plan. A saber:

- Dirigirnos hacia la cultura de convivencia: autorregulación y mutua regulación, reciprocidad, respeto y reconocimiento institucional hacia una gobernabilidad democrática.
- Convertir Caracas en una ciudad segura y limpia.
- Espacios y servicios públicos: transporte, educación y salud, con especial atención en grupos vulnerables a la violencia y excluidos.

CAPÍTULO 3. PLAN DE ACCIÓN

Si hay ciudades horrorosas que se han hecho siguiendo un plan, ello es debido a que el plan era horroroso y no a que hubiera un plan
B. Brecht

Consideraciones
Luego de haber elaborado un diagnóstico sobre la ciudad de Caracas y expresado una visión de la misma, se expondrá nuestro Plan de Acción. Pero estamos conscientes de que en nuestro caso es indispensable establecer antes un acuerdo nacional entre fuerzas oficialistas (del llamado Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV) y fuerzas opositoras (representadas en varios partidos en una alianza denominada Movimiento por la Unidad Democrática, MUD) que permita darle gobernabilidad a su capital, que en este momento no la tiene. Asimismo, ante una división radical entre dos fuerzas que se refleja en todo el país con la misma intensidad, de no concretarse el acuerdo, puede darse el peor de los escenarios: una guerra civil, ante una realidad ya existente que refiere a la mayor crisis económica, política y social en un país rico en materias primas, con las mayores reservas de crudo del mundo,

pero pobre en su desarrollo, sin comida, ni medicinas y con la mayor inflación planetaria.

El Plan Metropolitano para la ciudad de Caracas está signado por tres aspectos ya expuestos en la Visión de ciudad. Estos son: Caracas ciudadana, segura e integrada, ambientalmente sostenible y gobernable. Sin embargo, como un Plan es flexible y cambiante, para el 2010, cuando se hicieron las consultas a diversos actores de la ciudad sobre los problemas de Caracas y cuáles creían que eran sus posibles soluciones, no aparecía aún una que coloco entre las tres prioritarias, a saber: el acceso a los alimentos y a las medicinas. Si bien, el desabastecimiento es en todos los rubros, este es de vital importancia para la vida. Es un tema de conversación diario para el venezolano «qué voy a comer hoy».

Líneas estratégicas del Plan. Las tres principales líneas estratégicas o áreas prioritarias:

1. Caracas gobernable: unificar Caracas en su condición metropolitana.
2. Caracas con redes de abastecimiento y distribución de alimentos y medicinas. Revertir la situación de catástrofe humanitaria, para que su población tenga acceso a alimentos, medicinas y seguridad social.
3. Caracas segura e integrada: convertir el espacio público en el centro del proceso de humanización de la ciudad e integrar los barrios populares a través de un efectivo proceso de reurbanización, haciendo énfasis en la seguridad ciudadana. Construir una política pública con acciones en cada municipio en materia de seguridad.

Criterios

El principal problema es darle gobernabilidad a una ciudad que está en perenne conflicto político, social y económico. Se requiere un acuerdo nacional para que se restituya la legalidad a la Alcaldía Metropolitana y esta sea la que fije un plan maestro con los demás municipios, y estos a su vez compaginen con los demás sus Planes de Desarrollo Urbano Locales (PDUL). Esto implicará reconocer de nuevo el sistema federal de gobierno y la descentralización, que están en las leyes pero son desconocidas por el Ejecutivo hasta el día de hoy.

La segunda (la primera preocupación del ciudadano de a pie), son las largas colas por obtener algo de comida y medicinas, en donde se fusionan las clases sociales y cuando hay hambre todo lo demás se descarta, como modales, ciudadanía o apegarse a la legalidad. Es la supervivencia. No la colocamos en primer lugar porque llegar a ese acuerdo de gobernabilidad es vital, de lo contrario no se podría solucionar esto, que a la vez nos lleva a un acuerdo mayor: el de permitir la ayuda humanitaria ofrecida por varios gobiernos a nivel internacional y modificar las políticas económicas y financieras del gobierno sobre el modelo impuesto hace casi ya dos décadas.

La tercera, la seguridad. Los datos que arrojan el ser una de las ciudades más violentas de Latinoamérica son espeluznantes. La cifra de asesinatos puede llegar anualmente a 20 000, es casi una guerra civil silenciosa. Y los asaltos en el Metro, en los autobuses públicos, en la calle a cualquier hora, hace que esta sea una política prioritaria.

1. Proyecto. Caracas gobernable

Acciones: restituir la figura del alcalde metropolitano bajo elecciones universales, directas y secretas. Respetar la legalidad, expresada en la Constitución Nacional, Art. 178, dando cumplimiento a la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (G.O. N° 36 906 del 08/03/2000), creada por la Asamblea Nacional Constituyente del año 2000. Devolverle las asignaciones presupuestarias y competencias. Volver a

darle funcionamiento al Consejo de Gobierno Metropolitano, donde los alcaldes de los municipios de Caracas puedan abordar los problemas de la ciudad pensando en el ciudadano y no en sus parcelas políticas. Devolver las oficinas y espacios de funcionamiento de la Alcaldía Metropolitana, así como mobiliario, transporte y maquinaria. Crear un pacto de gobernabilidad para la ciudad de Caracas que permita implementar proyectos estratégicos, más allá del corto plazo, para obras de infraestructura, seguridad, ambiente y salubridad.

Tiempo estimado: 1 año.

2. Proyecto de abastecimiento y distribución de alimentos y medicinas

Este proyecto está sujeto al pacto de gobernabilidad para salir de la crisis, ya que para lograr ese abastecimiento y esa distribución de alimentos y medicinas para la ciudad de Caracas, debe ejecutarse a escala nacional, ya que todas las ciudades del país están en la misma situación.

Acciones: eliminar progresivamente la importación de alimentos y ofrecer a los productores nacionales el apoyo económico, la seguridad jurídica y la seguridad policial para volver a tener productos nacionales lácteos, cárnicos y leguminosas. Devolución de fincas y empresas productoras de agroalimentos expropiadas para garantizar el abastecimiento de la ciudad. Permitir la ayuda humanitaria alimenticia y de medicinas, en especial para enfermedades de alto riesgo.

Impacto: ejecutar la producción nacional en lugar de las masivas importaciones con dólares preferenciales detendrá la hemorragia de divisas, los altos niveles de corrupción y ayudará a que vuelvan a aparecer los productos en los anaqueles de abastos y supermercados, en lugar de hacer esperar a los ciudadanos por una bolsa de comida con productos importados cada veinte días, que no llega sino a 40 % de la población.

Tiempo estimado: Debido a la urgencia del caso no debe ser más de un año para la ayuda humanitaria de alimentos y me-

dicinas, y tres años para que empiecen a verse resultados en la reactivación de la producción.

3. Proyecto caracas segura e integrada

Acciones: Volver a tener sincronización y coordinación entre el Ejecutivo y los municipios en materia de seguridad. Reconocer de nuevo las policías municipales y entregarles sus equipos de control, comunicaciones y armamento. Trabajar en el mejoramiento del sistema judicial para evitar la impunidad y la corrupción. Activar programas de seguridad ciudadana con participación de estos en su diseño y actuación. Incorporación de las TIC a los planes de seguridad integral, bases de datos, cámaras de seguridad, formación continua a los cuerpos policiales en materia de seguridad y Derechos Humanos. Desarmar los llamados colectivos afines al gobierno, que son grupos paramilitares que controlan zonas de la ciudad e imponen su ley y que esas zonas sean retomadas por los organismos policiales del Estado, como la Policía Nacional o el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC).

Contar con indicadores para cada una de estas acciones que nos permitan medir el mejoramiento o empeoramiento de los delitos sucedidos en la ciudad.

Tiempo estimado: establecer metas que hagan de Caracas una ciudad segura en un término de tres años. Este objetivo está atado a que sea viable el pacto de gobernabilidad, de lo contrario el tema de inseguridad y criminalidad se agravará más.

Impacto: el pacto de gobernabilidad, en esta línea estratégica, muy sensible para la ciudadanía, tendría un impacto muy importante en la psiquis individual y colectiva ante las estadísticas tan crueles de asesinatos anuales.

4. Proyecto Construcción de ciudadanía:
Caracas, ciudad de ciudadanos

Hacer que los caraqueños sean corresponsables del futuro de la ciudad fortaleciendo su identidad, sentido de arraigo, pertenencia y ciudadanía, y reforzando valores.

Situación: Debido al conflicto político, que causa ingobernabilidad del país y de la ciudad, la ciudadanía se ha deteriorado en sus comportamientos y valores, en su agresividad, en el no cumplimiento de las normas más simples como respetar un semáforo o poner atención a las personas de la tercera edad.

Impacto: Construcción de Ciudadanía volverá a poner sobre el tapete temas centrales como la convivencia, la tolerancia, el respeto a las normas de comportamiento y la exigencia a las autoridades para que las respeten y las hagan cumplir. Ello coadyuvará a disminuir la violencia, aunque esta tiene otros componentes que se suman, como la pobreza y el abandono de las instituciones a los sectores menos favorecidos, las oportunidades de trabajo y una educación de muy mala calidad.

5. Ciudad ambientalmente sostenible

a) Implantar normativas ambientales sobre la calidad del aire y del agua potable.
b) Garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras con acciones que preserven el ambiente de la ciudad y su entorno.
c) Activar programas de educación ambiental en todas las escuelas, como lo estipula la Constitución de la República pero no se cumple.
d) Entregar el aeropuerto La Carlota a los ciudadanos para convertirlo en un gran parque multiactividades (aeropuerto civil convertido en instalación militar y reclamado por los vecinos con variados proyectos ecológicos, deportivos, culturales elaborados por universidades).
e) Descontaminar el río Guaire que atraviesa la ciudad (la experiencia del río Nervión de Bilbao es una referencia importante).
f) Construir de un sistema moderno y ambiental de recolección y reciclaje de los desechos sólidos de la ciudad, subprogramas de participación ciudadana en el reciclaje y eliminación progresiva de los rellenos sanitarios a cielo abierto, generadores de contaminación y enfermedades.

Todas estas acciones se ejecutarán con un sistema de gestión ambiental con las ISO 9000, 14000 y la 14001 llamada ISO verde, con la finalidad de unificar criterios.

Impacto: El tema ambiental, de importancia vital y transversal a todas nuestras líneas estratégicas, es aún muy subestimado por los políticos, dado su falta de formación e información. Prueba de ello es la eliminación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Inocular en la educación ambiental formal y no formal en todos los ciudadanos permitirá hacer avances importantes en otras líneas estratégicas.

6. Caracas accesible y en movimiento:

a) Articulación de la vialidad interna. Se debe diversificar los modos de transporte urbano para garantizar la movilidad por la ciudad privilegiando al peatón.
b) Terminar obras de líneas aún inconclusas del Metro, tren suburbano; fomentar las ciclovías y poner en funcionamiento una ciclovía central que recorra todo el valle de Caracas, Petare (Este)-Caricuao (Oeste), y crear estaciones de ciclovías en Chacaíto, Plaza Venezuela.
c) Mejorar el transporte urbano de superficie. Construir paradas de autobuses seguras y con una estética mejorada.
d) Programas de concientización y educación vial para usuarios y choferes.

Tiempo estipulado: tres años.

Impacto: retornar a la legalidad vial, al orden en los desplazamientos y a la cultura de peatones y choferes es una señal clara de disminución de la violencia, ante un nuevo comportamiento de los ciudadanos.

7. Caracas productiva y emprendedora

a) Transformar a Caracas en una ciudad productiva, competitiva y próspera, a fin de generar empleos y bienestar para todos sus ciudadanos.

b) Volver a contar con empresas internacionales y nacionales que salieron del país debido a la crisis política, con garantías legales y financieras.
c) Programas de capacitación técnica a jóvenes en áreas de robótica, inteligencia artificial, automatización, *software* libre, programación, logística, administración.

Impacto: Contar con mano de obra calificada será un atractivo para las empresas e incidirá en la reducción de la violencia. En el área gerencial aún se cuenta con un capital social formado importante que no salió del país, que será importante en este proyecto.

8. Caracas moderna e innovadora

Invertir en infraestructura de telecomunicaciones, Internet de banda ancha, zonas Wi-Fi en áreas públicas, infocentros, bibliotecas digitales, espacios de *start-up*, *e-lab* que apoyen a jóvenes y ayudas a empresas de innovación.

Tiempo estimado: dos años.

9. Relaciones internacionales con otras ciudades

La paradiplomacia, como lo llaman Zeraoui y Castillo (2016), es una línea estratégica establecida a través de diferentes modos de asociación para volver a incorporar a Caracas en la Red Latinoamericana de alcaldes y asociaciones municipales de Latinoamérica.

Así mismo, se requiere la creación de un equipo estratégico de mercadeo de la ciudad que aproveche sus oportunidades gracias al litoral cercano y al excelente clima durante todo el año para desarrollar el turismo, así como para empresas de servicios.

Situación: Caracas fue cosmopolita y mantenía gran comunicación con la región y el mundo, se requiere volver a tener esas relaciones para contar con nuevas oportunidades en varios campos de la innovación, del ambiente y de la economía.

Tiempo estimado: dos años.

Impacto: un pacto de gobernabilidad sería una señal no solo para los mercados, sino para los gobiernos a nivel internacional que estarían más proclives a volver a tender la mano hacia el país y sus ciudades. Además permitiría hacer alianzas entre ciudades y municipios de otros países para la construcción de una ciudad sustentable.

Presupuesto

Dada la hiperinflación de la economía venezolana, los cálculos de los proyectos deben hacerse en dólares. Las posibles instituciones que pueden financiar los mencionados proyectos son el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) o el Banco de Desarrollo de los BRIC. No se descartan préstamos de países aliados. Por la alta conflictividad política, es difícil conseguir financiamientos provenientes de agencias multilaterales, pero un pacto de gobernabilidad abriría una puerta. Asimismo, se requiere gobernabilidad democrática, ya que de por sí la gobernabilidad no significa más democracia, sino una cierta estabilidad extractiva o económica, una reducción de la violencia. No obstante, faltarían otros elementos como las libertades públicas, la libertad de pensamiento, la libertad de expresión, el pluralismo, la alternabilidad democrática, las elecciones libres, etc.

Indicadores

Contar con indicadores permite reflejar las interacciones entre lo ambiental, económico y social, dando una visión más sistémica de construcción y ellos permiten ver los progresos o retrocesos relacionados con las acciones emprendidas en el Plan de Acción y así hacer correctivos. Poseer indicadores a nivel local es cónsono con los esfuerzos que a nivel internacional se han desarrollado en los acuerdos de la Cumbre de Río de 1992, en la carta de Aalborg (1994), un compromiso político para conseguir la sostenibilidad y el protocolo de la Agenda 21 firmado por países europeos, en 1996, en el llamado Plan de Lisboa para describir la situación

actual y medir su desarrollo. También en 1996, el informe de Ciudades Sostenibles fomenta no solo los indicadores de sostenibilidad física sino también la elaboración de indicadores de opciones de estilo de vida para el bienestar social.

Este Plan de Acción solo será posible cuando las dos fuerzas políticas comprendan que mientras continúe el diálogo de sordos, mucha gente seguirá muriendo por hambre, falta de medicinas, enfermedades epidémicas ya superadas que vuelven a aparecer y el país segurá cayéndose a pedazos, sobre un suelo lleno de riquezas, petróleo, oro, hierro, biodiversidad y un mar Caribe pleno de oportunidades.

CAPÍTULO 6

Menciones honoríficas

6.1 ¿Comodoro Rivadavia en Argentina puede tener un futuro sustentable?

Propuestas y puntos de partida en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030

Héctor Gustavo Inchaurraga
Asesor independiente en Gestión Pública y Privada

Comodoro Rivadavia es un conglomerado urbano situado en el litoral atlántico centro de la Región Patagónica Argentina. Industrial, en 1907 se descubrió su primer yacimiento petrolífero y a la fecha esa es virtualmente su única actividad productiva de relevancia.

Con una población estimada en 215 000 habitantes es multicultural, producto de migraciones internas, europeas y de países limítrofes. Sus características geográficas de pequeños valles y planicies arcillosas intercaladas entre cañadones que desembocan al mar, y clima y vegetación semi-desérticos, la hacen vulnerable ante fenómenos atmosféricos generados por el Cambio Climático. Precisamente, en la actualidad, la infraestructura urbana tiene graves falencias y daños derivados de una lluvia producida el pasado 30/03/17, que superó en 894 % el máximo diario histórico. Asimismo, no existen planes de contingencia, solamente el paliativo Defensa Civil en el ámbito municipal, con reducida estructura. La distribución de ingresos es muy desigual, con un Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* estimado en U$S 7 000 y un coeficiente de GINI de 0,53.

Fortalezas

Existencia del yacimiento petrolífero en actividad (aunque ya maduro, en declive), expertise metalmecánico de PyMes vinculadas, puerto y aeropuerto con servicios, existencia de una importante Universidad Pública, situación en litoral marítimo en zona de riqueza ictícola, disponibilidad de vientos que facilitan la producción de energía eólica.

Debilidades:
Falta de infraestructura vital (insuficiencia de agua, energía eléctrica, redes cloacales y viales), excesiva dispersión geográfica, administración pública ineficiente y clase política centrada en intereses propios; inseguridad y delitos graves en crecimiento y logística ineficiente (centrada en camiones) que encarece el costo de vida de la ciudad. La ciudad tampoco tiene planes activos de ordenamiento territorial ni de desarrollo estratégico.

Se pretende integrar, en un enunciado de visión movilizador, los principios de: futuro, sustentabilidad, mar y recursos energéticos renovables, y buena calidad de vida.

La propuesta de Plan de Acción se centra en el Objetivo de Desarrollo Sustentable ONU N.º 16 «Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos, y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles».

Precisamente se propone como área de mejora la implementación de principios de Gobierno Abierto en las área ejecutiva y legislativa municipal, proponiendo como primer paso la sanción de una *Ordenanza de Acceso a la Información Pública* (la existente no es operativa). Y, complementariamente, la *activación de Observatorios Ciudadanos* (con el objetivo de incrementar la participación y colaboración de la ciudadanía) y un *Sistema de metas plurianual para el Ejecutivo*, que permita un mejor ordenamiento y control en la gestión.

6.2 Capacitación de mujeres en Santiago de Chile para formar cooperativas de trabajo en tecnologías solares

Luz Macarena San Martín Vergara
Jefa de la División de Gestión y Recursos. División de Gestión y Recursos de la Superintendencia de Servicios Sanitarios

Santiago de Chile tiene 6,5 millones de habitantes y, como otras capitales latinoamericanas, presenta grandes avances en ciertos aspectos y grandes espacios de mejora en otros, con una gran inequidad.

Entre los buenos indicadores se tiene la casi total cobertura de servicios básicos como agua potable, alcantarillado y saneamiento de las aguas servidas recolectadas. De cada 100 habitantes 78 posee telefonía y conexión a Internet móvil, y el sistema de transporte público moviliza 6 000 000 de personas al día, tanto por medio de buses como en su red subterránea de trenes. En Educación, 89,5 % de la población adulta está alfabetizada, con un promedio de 9,3 años de estudio, y cuenta con altos niveles de salud que se reflejan en la expectativa de vida de 81,8 años.

No obstante, la ciudad presenta altos índices de segregación y desigualdad. El coeficiente GINI en Chile es 0,55 y esta desigualdad afecta los índices de desarrollo humano y de educación. La contaminación del aire, a pesar de las mejoras, causa miles de muertes al año. La tasa de desempleo en Santiago se encuentra en niveles bajos, pero la tasa de participación femenina en el trabajo es 48 %, lo cual muestra una fuerte desigualdad de género. Finalmente, la pobreza multidimensional se ubica en 20,9 % al 2015, lo que incorpora mediciones basadas en educación, salud, acceso al trabajo y a la seguridad social, vivienda y su entorno, así como a las redes y cohesión social.

Por lo tanto, para lograr que Santiago se convierta en una ciudad que cuide de sus habitantes, sostenible y resiliente frente a un mundo cambiante, se propone en este trabajo la implementación de un programa de capacitación para mujeres mayores de 20 años

de extractos sociales bajos, asociado a un plan de instalación de paneles solares en edificios municipales. Esto gracias a las políticas energéticas que están propiciando dichas instalaciones a nivel residencial y en edificios públicos.

Este programa aborda tres desafíos que enfrenta la ciudad: la desigualdad, la equidad de género y la inserción de energías renovables. Se propone la implementación de un plan de trabajo en dos etapas. La primera, es capacitar a grupos de mujeres en la instalación de paneles fotovoltaicos para que implementen soluciones de pequeño a mediano tamaño en edificios e instalaciones públicas. En la segunda etapa, se apoyará la formación de cooperativas que integren las mismas alumnas, con un proceso de mentorías y apoyo de especialistas que les permitan alcanzar independencia económica y autofinanciamiento futuro.

Cabe destacar, la importancia que tendrá el equipo de trabajo que se forme para implementar este programa, ya que deberá contar con perfiles profesionales diversos que entreguen un apoyo transversal a las mujeres que pasarán por este programa de capacitación, no solo en las herramientas técnicas del conocimiento, sino en la capacidad de formar equipos de trabajo que perduren en el tiempo y que sean capaces de presentar propuestas comerciales y vender sus proyectos a futuro.

6.3 Sistema de transporte público eléctrico para la Gran Área Metropolitana de Costa Rica, basado en energías renovables

Mariana García Mora
Coordinadora de Estrategia y Gestión de Proyectos de la Fundación Centro para la Sostenibilidad Urbana

Costa Rica se encuentra en un momento oportuno para convertirse en un país pionero en la eliminación del consumo de combustibles fósiles dentro del sistema de transporte público: reemplazando la flotilla de autobuses actual por una eléctrica e iniciando con las ciudades que conforman la Gran Área Metropolitana de Costa Rica (GAM).

La GAM abarca solamente 3,8 % del territorio nacional, sin embargo, alberga las principales actividades comerciales e industriales del país, 60 % de la población, 85 % de la industria y 70 % de la flota vehicular, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Esta flota vehicular genera aproximadamente 68,7 % de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en el sector energético. Esta situación provoca, además de la contaminación del aire, problemas de salud para las personas y un aumento constante en los tiempos de traslado. Asimismo, dificulta el compromiso internacional de Costa Rica de convertirse en una economía carbono neutral en el 2021. Es decir, que el mayor reto que tiene hoy el país para alcanzar las metas del ODS 13: «Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos» está centrado principalmente en el sector transporte.

Otra de las razones para priorizar esta temática es la coyuntura actual de voluntad política y de inversión, tanto en temas de transporte eléctrico como de transporte público. Por un lado, acaba de aprobarse en primer debate en la Asamblea Legislativa el «Proyecto de Ley de Incentivos y Promoción para el Transporte Eléctrico». Esta iniciativa tiene por objeto estimular y fortalecer el uso del transporte eléctrico en Costa Rica como medida

efectiva para reducir el consumo de combustible fósil del país, la contaminación ambiental, los daños en salud pública y el gasto de los usuarios en movilidad. Por otro lado, se está trabajando actualmente, con financiamiento del BID y colaboración de la Dirección de Cambio Climático, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte MOPT y la Fundación Centro para la Sostenibilidad Urbana CPSU, en un «Plan Integral de Movilidad Urbana Sostenible para el Área Metropolitana de San José (PIMUS)», que tiene entre sus objetivos, incorporar mejoras en el transporte público, optimizar el parque de vehículos en la ciudad y generar estudios de base para estimar las mediciones de las reducciones de los GEI.

Por otro lado, Costa Rica cuenta con uno de los porcentajes más altos de la región en la producción de electricidad limpia, proveniente de energías renovables, siendo esta una ventaja económica al pensar en invertir en transporte eléctrico, ya que se podría ahorrar en los costos de combustibles.

Todo esto, sumado a otros aspectos, hace que Costa Rica se encuentre actualmente en un momento oportuno para apostar por un Sistema de Transporte Público Eléctrico para la GAM y dar un paso más hacia adelante en la construcción de ciudades más sostenibles.

6.4 Intervención en la movilidad de Cuenca, Ecuador

Paola Andrea Ortiz Pulgarín
Analista Semisenior Financiero.
Coordinación de Seguimiento del Banco de Desarrollo del Ecuador

Cuenca, oficialmente Santa Ana de los Ríos de Cuenca, es una ciudad del centro austral de la República de Ecuador y es la capital de la provincia de Azuay. Su centro histórico fue declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en el año 1999.

La ciudad de Cuenca se rige por una municipalidad. La Alcaldía de Cuenca es una entidad de gobierno seccional que administra el cantón de forma autónoma al gobierno central.

Cuenca es una ciudad que ha tenido un gerenciamiento muy eficiente y provee de servicios de buena calidad a sus habitantes. Tanto es así, que la cobertura en el servicio de agua potable incluye 87,90 % de las viviendas de todo el cantón.

La Conectividad y Movilidad representan sectores de potencial desarrollo. El proyecto «Tranvía de los Cuatro Ríos» pretende ser el mayor sistema de transporte público de la ciudad, trasladando 120 000 pasajeros al día.

Para realizar el trabajo se priorizaron cuatro directrices estratégicas: 1.- Cobertura total de servicios básicos; 2.- Densificación de la ciudad; 3.- Intervención en materia de movilidad; 4.-Acciones de prevención (frente a la amenaza de desastres naturales).

El área seleccionada para trabajar en el Plan de Acción fue: Intervención en materia de movilidad.

Se seleccionó esta área debido a que actualmente es la más problemática de la ciudad y ha sido priorizada en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Municipio del Cantón Cuenca.

Al día de hoy la cantidad de viajes en transporte público (sin incluir taxis) en la ciudad equivale a 38 %, mientras que en el año 1990 equivalía a 58 %. Para solucionar los temas de movilidad presentados se pensó en una intervención estructural y, en el

año 2014, empezó con la construcción del «Tranvía de los Cuatro Ríos». A la fecha la obra presenta un avance de 82 %; en octubre del año 2016, era de 80 %. El proyecto ha generado enfrentamientos ciudadanos y entre diferentes sectores sociales y políticos.

Durante la construcción del tranvía distintos estudios son necesarios para anticiparse a problemas que podrían presentarse luego de su implementación, como por ejemplo, los cambios necesarios en las rutas de transporte público en buses, así como la definición del costo real de la tarifa.

Dentro del objetivo de Desarrollo Sostenible N.º 9.- «Industria, Innovación e Infraestructura», las vinculadas al transporte son clave en el desarrollo económico y social porque permiten el desplazamiento de personas a través de espacios. De este modo contribuyen a mejorar los estándares de vida de la población.

En vista de lo expuesto, el «Tranvía de los 4 Ríos» en Cuenca es una pieza que estructura, en conjunto con las demás, un servicio de movilidad único en el país, y al ser así merece una dedicación exclusiva y participación activa del gobierno local, nacional y de la ciudadanía.

6.5 Mejoramiento de la gobernanza para el desarrollo sostenible de Arequipa, Perú

Cristhian Ávila Sotomayor
Especialista de Infraestructura y Equipamiento. Programa Nacional Cuna Más. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Mediante el diagnóstico y análisis Foda se identifican alternativas estratégicas para alcanzar una visión y un Plan de Acción, cuyos objetivos son evaluados a través del marco de resultados en el desarrollo, pretendiendo así contribuir conn la mejora del desarrollo urbano de la ciudad.

Del diagnóstico tenemos que 84,8 % de la población vive en la urbe, con una densidad poblacional de 15,8 hab/Km^2. Se espera un crecimiento de 36,04 % para los próximos 33 años. Poca resiliencia de la ciudad y escasos planes de prevención de riesgo de desastres. Bajo índice de pobreza, sin embargo, la tasa de empleo formal es 32 % debido a que existen pocas estrategias de fortalecimiento económico coordinado con posibles *stakeholders*. La corrupción genera un clima de inversiones poco atractivo. La movilidad urbana es pésima. Los planes de desarrollo locales, tienen poca consistencia con los planes estratégicos sectoriales y regionales. Existe poca promoción de medios de transporte más eficientes en cuanto al uso de energías renovables. La energía es suministrada por 7 centrales hidroeléctricas, pero no se cuenta con otras energías ambientalmente respetuosas, en caso de escasez de agua. Hay limitados esfuerzos por promover una vivienda digna para todos, lo cual se agrava con el incremento de la inseguridad ciudadana. Se presenta una carencia de espacios públicos para peatones y transporte no motorizado. A nivel nacional, se manejan estrategias que buscan reducir la desigualdad social, sin embargo, a nivel local se gastan recursos ideando planes que no se alinean con el enfoque nacional. La dotación de agua corriente, está cubierta en 87,91 %; pese a existir una reducida brecha de

cobertura, se trabaja de manera desarticulada a través de presupuestos participativos distritales y no a través de un plan regional interconectado, de igual modo con la red de alcantarillado. La inadecuada gestión de residuos sólidos vulnera la salud de los ciudadanos. En términos de calidad educativa, el acceso a la educación pública es limitado y las mallas curriculares son obsoletas. El sistema de salud pública nacional y local se encuentra en emergencia, agravándose la problemática debido a la falta de una adecuada articulación interinstitucional. Hay una gran dependencia económica del gobierno central y existe pereza fiscal en cuanto a recaudación y generación de recursos propios. La falta de consistencia entre los planes estratégicos locales con los regionales y nacionales, conlleva a contar con un territorio poco sostenible.

A través del análisis Foda, se desplegaron alternativas estratégicas y se formuló la siguiente visión: «Arequipa, ciudad sostenible pensada para todos, nativos y visitantes, que se adelanta a su tiempo». Los objetivos estratégicos del Plan de Acción, identificados para alcanzar la visión, son monitoreados a través de una matriz de resultados del «enfoque en efectividad para el desarrollo».

6.6 Plan Caracas Segura y Ciudadana

Daniela Pettinari
Presidente de la Asociación Civil «Una Sampablera por Caracas»

El Área Metropolitana de Caracas (AMC) se visualiza en el año 2030 como una ciudad con políticas de seguridad de «Estado» eficientes en torno al desarme, control de armas y municiones por parte de un cuerpo de seguridad profesional que garantiza los DDHH, mientras que la ciudadanía se responsabiliza de mecanismos políticos como el fomento de la cultura en los espacios públicos y ejercicios pedagógicos de convivencia pacífica (campañas y acciones), que conformen un sistema metropolitano de calidad, seguridad, accesibilidad e integración social.

La seguridad de Estado, la gobernabilidad y la sostenibilidad son los lineamientos estratégicos que se traducen en políticas públicas que deben permanecer, independientemente de los alcaldes o gobiernos de turno; y por otra parte, competen a la pluralidad de actores, no solo a los cinco alcaldes del AMC, sino a toda la ciudadanía y los entes privados; asimismo, la eficiencia en la gestión de los recursos, la innovación, la evaluación e implantación de mecanismos antirretorno son transversales.

El Plan de Acción y de compromiso de toda la sociedad: *Plan Caracas Segura y Ciudadana* se plantea generar condiciones objetivas de seguridad y convivencia ciudadana en el AMC, al responder a demandas específicas y de cada territorio. Para ello se propone:

1) Disminuir la tasa de homicidios y criminalidad.
2) Fomentar una cultura de seguridad ciudadana, convivencia y autocuidado a través del *Sistema metropolitano de espacios públicos*.
3) Impulsar el conocimiento y la voluntad ciudadana, tras la apropiación de estrategias de corresponsabilidad, coproducción, coparticipación y cogestión de la seguridad.

4) Fortalecer la profesionalización de los cuerpos de seguridad y enlazar con los servicios de vigilancia privada y/o vecinal.
5) Transformar y modernizar la administración de justicia.
6) Generar una campaña comunicacional amplia y permanente, en función de la cultura ciudadana, la inclusión, la solidaridad, la participación y la apropiación del *Plan*.

En Venezuela y en Latinoamérica (a diferencia de países como EEUU y Alemania), existe una relación estrecha entre la posesión de armas y el crimen. En Venezuela, 86,6 % de los asesinatos se comenten con armas de fuego y, al igual que en la región, están asociados con el género masculino, de estratos bajos y edades comprendidas entre los 15 y los 39 años, por ello el desarme es una medida primaria.

Se requiere un *Sistema metropolitano de espacios públicos* de calidad, accesible y seguro, que favorezca la integración social en la ciudad, porque la forma y la estructura de la ciudad deben conformar una plataforma para que la población invierta su tiempo libre en actividades deportivas, recreativas y culturales, así como en la discusión y la organización en pro de resolver los problemas que son comunes a todos.

BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO 1.
Panorama del desafío y diagnóstico para la acción (¿qué hay que mejorar?) / por *Alejandro Liberman, Eduardo Grin y Tomás Orbea*

BID (2011). Sostenibilidad urbana en América Latina y el Caribe, (Coord. Jaime BONET), pp. 1-57. Enlace: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2784/Sostenibilidad %20Urbana %20.pdf?sequence=1, (11-5-2017).

CAF (2009). Desarrollo urbano y movilidad en América Latina. Enlace: https://www.caf.com/media/4203/desarrollourbano_y_movilidad_americalatina.pdf, (11-5-2017).

CAF (2015). Asociaciones Público-Privadas en América Latina. Enlace: http://scioteca.caf.com/handle/123456789/758, (12-5-2017).

CEPAL (2011). Plan de Ordenamiento Territorial. Contenido y Procedimientos. Enlace: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/52000/guia_prot.pdf, (15-4-2017).

CEPAL (2016). América Latina y el Caribe. Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común (Octubre), Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), Santiago de Chile, pp. 1-70.

CEPAL (2016). Estimaciones y proyecciones de población total urbana y rural y económicamente activa. Enlace: http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100, (15-4-2017).

CLAD (1998). Una nueva gestión pública para América Latina. Un documento relevante que nos ilustra acerca de la nueva agenda a partir de la gran reforma del estado para América Latina y el Caribe. Enlace: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf, (18-4-2017)

CLAD (2008). «Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública». Enlace: http://clad.org/images/declaraciones/cartaiberoamericanadecalidad.pdf

Hanni, M., Martner, R. y A. Podestá (2015). El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina, CEPAL, Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico. Enlace: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38781/RVE116Hanni_es.pdf;jsessionid=FD617F654757C541C11B3519779E84F0?sequence=1, (12-5-2017).

ONU-HÁBITAT (2012). Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana, pp. 1-196. Enlace: http://www.imutc.org/sitio/?p=1146, (12-5-2017).

Programa de Ciudades emergentes del BID (Banco Iberoamericano de Desarrollo). Enlace: http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/ciudades-usando-el-enfoque-de-desarrollo-urbano-sostenible,6693.html#ciudades1

Tomas Orbea Celaya (2011). Informe global de la Gestión de acuerdo a los requisitos GRI (Agencia internacional Global Report Initiative) de la Agencia de Desarrollo del Gobierno Vasco SPRI (Sociedad para la Transformación Competitiva). Enlace: https://es.slideshare.net/SPRICOMUNICA/memoria-gri2011-es

Visión y Ejes estratégicos 2010 – 2020 de la Ciudad de Santander (2011). Enlace: http://www.planestrategicosantander.com/planestrategico/files/files/documentos %20plan/Vision %20y %20ejes %20estrategicos_Primer %20borrador.pdf

World Bank Group (2017). Acerca de las Asociaciones Público-Privadas. Enlace: https://ppp.worldbank.org/ppp/es/asociaciones-publico-privadas/acerca, (12-5-2017).

CAPÍTULO 2.
Planificación urbana para el desarrollo sostenible (¿cómo hay que mejorar?) / por *Alejandro Liberman, Eduardo Grin y Tomás Orbea*

Aguilar, Luís F. (2007). «El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza», en *Revista Reforma y Democracia*, N.º 39, Oct., Editorial CLAD, pp. 5-32.

Albavera Sánchez, Fernando (2003). Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago.

Armijo, M. (2009). Manual de planificación estratégica: Indicadores de desempeño en el Sector Público, ILPES/CEPAL. Enlace: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/MANUAL_PLANIFICACION_ESTRATEGICA.pdf, (10-5-2017).

Azpuru, R. y J.P. Ligorría (¿?). Guía para la conducción de procesos de ordenamiento territorial municipal, Fundación DEMUCA (Manuel Rodríguez Macià, Coordinador Político Regional). Enlace: http://fundaciondemuca.com/public_files/70/guia_cpotm_9.pdf, (12-5-2017).

Blanco, Ismael y Gomà Ricardo (2003). «La crisis del modelo de gobierno tradicional: reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad», *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XII, N.º 1, pp. 5-42.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (2006). «El modelo estructural de la gobernanza pública», en *Reforma y Democracia*, N.º 36. Oct., Editorial CLAD.

Crozier, Michel (1997). «La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública». en *Revista Reforma y Democracia,* N.º 7, Ene., Editorial CLAD.

Da Cunha, J.M.P. y J. Rodríguez Vignoli (2009). Crecimiento urbano y movilidad en América Latina, *Revista Latinoamericana de Población*, Asociación Latinoamericana de Población, Vol. 3, N.º 4-5 (enero-diciembre), pp. 27-64. Enlace: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323827368003, (6-4-2017).

De la Cruz, R., Pineda, C. y C. Pöschl (eds.) (2010). La alternativa local: Descentralización y desarrollo económico, Capítulo IV, Banco Interamericano de Desarrollo. Enlace: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35357762, pp. 199-257, (12-5-2017).

Farah Santos, Maria Ferreira (2006). «Inovação e governo local no Brasil contemporâneo». En Jacobi, Pedro e José Antônio Pinho (eds.), *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*, Rio de Janeiro: Editora FGV.

Fernández Güell, J.M. (2006). Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos. Ed. Reverté, Barcelona. Enlace: https://es.scribd.com/doc/211578038/Planificacion-estrate-gica-de-ciudades, (10-5-2017).

Fernández Güell, J.M. (2015). Ciudades inteligentes: La mitificación de las nuevas tecnologías como respuesta a los retos de las ciudades contemporáneas, Universidad Politécnica de Madrid. Enlace: http://oa.upm.es/40941/, (12-5-2017).

Fretes Cibils, F. y T. Ter-Minassian (eds.) (2015). Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina. Por qué y cómo, Resumen Ejecutivo, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 1-34. Enlace: https://publications.iadb.org/handle/11319/6829?locale-attribute=es&scope=123456789

/1&thumbnail=false&rpp=5&page=1&group_by=none&etal=0&filtertype_0=author&filter_0=Sep %25C3 %25BAlveda %252C+Cristi %25C3 %25A1n&filter_relational_operator_0=equals, (12-5-2017).

García-Herrera Blanco, C., Torrejón Sánz, L., Alonso San Alberto, D. y Á. Del Blanco García (2010). Estudio comparado de los sistemas tributarios en América Latina, Instituto de Estudios Fiscales - Ministerio de Economía y Hacienda, pp. 1-288. Enlace: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/fiscalidad_internacional/TributacionAmericaLatina.pdf, (12-5-2017).

Garnier, Leonardo (2004). «El espacio de la política en la gestión pública». En *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires: CLAD: Fondo de Cultura Económica.

Gustavo Restrepo – La Ciudad de Medellín. Enlace: https://youtu.be/xxc45mainCI

Grin, Eduardo José (2008). «Gestão Pública com Qualidade e Excelência: teoría e método», documento presentado en el XXI Concurso de monografías del CLAD.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (1998), «Guía simplificada para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal», Bogotá, D.C, Enlace: https://www.mpl.ird.fr/crea/taller-colombia/FAO/AGLL/pdfdocs/guia_sim.pdf, pp. 1-76, (15-4-2017).

Neirotti, Nerio (2016). «Políticas sociales: Múltiples actores, múltiples manos». En *Revista Estado y Políticas Públicas*, N.º 6, pp. 39-58.

Peters B., Guy (2007). «Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de governar», *Revista Reforma y Democracia*, N.º 39, Oct., pp. 33-50.

Reschenthaler, G. B. y Fred Thompson (2001). «Public Administration in a period of change: moving to a learning organization perspective», en *International Public Management Network Journal,* Vol. 1, N.º 1, pp. 1-59.

Paranagua, Á. (2012). «Latin America struggles to cope with record urban growth», *The Guardian* (11-9). Enlace: https://www.theguardian.com/world/2012/sep/11/latin-america-urbanisation-city-growth?CMP=share_btn_link, (10-4-2017).

CAPÍTULO 3.
Gobierno abierto para una gestión inclusiva y robusta (transparente, colaborativo y participativo) / por *Alejandro Liberman, Eduardo Grin y Tomás Orbea*

Albavera, Fernando Sánchez (2003). Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago.

Alecien, Serge y Foucher Dominique (2001). Guia de Gerenciamento no setor público, Revan: Rio de Janeiro y ENAP: Brasilia.

Behn, Robert (1998). «O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática», en *Revista do Serviço Público*, año 49, N.º 4, jan.-abr, pp 5-44.

Boschi, Renato Raul (1998). «Governança, Participação e Eficiência das Políticas Públicas: Exame de Experiências Municipais no Brasil», documento presentado no seminário A Reforma da Administração Pública no Brasil: possibilidades e obstáculos, Ago., FUNDAJ, Recife.

Brugé, Quim; Gomá, Ricard e Joan Subirats (2005). «Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes», en *Revista Reforma y Democracia*, N.º 21, Jun., Editorial CLAD, pp. 1-8.

Caiden, Gerald E. Y Naomi J. Caiden (1998). «Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público», en *Reforma y Democracia*. N.º 12, Oct., pp. 1-16.

CEPAL (2014). Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Enlace: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37223/S1420739_es.pdf?sequence=1, (12-5-2017).

CDES (Consejo para el desarrollo estratégico de Santiago de los Caballeros - República Dominicana). Plan estratégico. Enlace: http://pesantiago.org/el-cdes/consejo-para-el-desarrollo-estrategico-de-la-ciudad-y-del-municipio-de-santiago/

CLAD/BID (2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. Documentos Debate del CLAD: Estado, Administración Pública y Sociedad, Caracas.

Cunill Grau, Nuria y Sonia Ospina (eds.) (2003). Evaluación de resultados para una gestión pública democrática y moderna: experiencias latinoamericanas, CLAD (Centro latinoamericano del administración para desarrollo): Caracas.

Dror, Yehezkel (1994). «El profesionalismo en el arte de gobernar». En *Revista Reforma y Democracia*, N.º 1, Ene., Editorial CLAD, pp. 1-18.

Fenwick, John; Elcock, Howard y Janice McMillan (2006). «Dirección y gestión en el Gobierno Local británico: ¿un papel para los alcaldes electos?» En *Revista Internacional de las Ciencias Administrativas*, Vol. 72, N.º 3, Sep., pp. 457-476.

Genro, Tarso (2000). «Co-gestão: reforma democrática do Estado», en *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*, en Nilton Bueno Fischer e Jaqueline Moll (eds.), Petrópolis, RJ, Vozes.

Genro, Tarso y Ubiratan Souza (2001). Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre, Editora Fundação Perseu Abramo.

Goldfrank, Benjamim (2006). «Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio», en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, N.º 2, pp. 3-28.

Gomá, Ricardo e Ismael Blanco (2002). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones, documento presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.

Grin, Eduardo José (2008a). «Eficiência, democracia, empreendedorismo e participação: premissas de um modelo de gestão integrado para os governos locais», documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov. 2008.

---------- (2008b). «Governança participativa, eficácia gerencial e legitimidade política nos governos locais», documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov. 2008.

Harvey, David (2012). «O direito à cidade», en Lutas Sociais, N.º 29, jul./dez., pp. 73-89.

Ivo, Anete Brito Leal (2002). «Governabilidade e governança na América Latina: teses e paradoxos», documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.

Larenas Yevenes, C. (2012). Konrad Adenauer Stiftung. Obtenido de Transparencia y Probidad en la Gestión Pública. Enlace: http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/chile/Teoria_Politica/Teoria_Politica_part5.pdf

Leal, Suely (2003). Fetiche da Participação Popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife, Recife: Editorial do Autor.

Ley 4791 (2013), Argentina. Enlace: http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley4791.html, (12-5-2017).

Marcial, Noel Angulo (2009). «¿Qué son los observatorios y cuáles son sus funciones?», en *Innovación Educativa*, Vol. 9, N.º 47, abril-junio, pp. 5-17.

Meneguzzo, Marco (1998). «Repensar la modernización y el New Public Management. La experiencia italiana: inovación desde la base y desarollo de la capacidad del gobierno local», en *Revista Reforma y Democracia*, N.º 11, Jun., pp. 1-15.

Moll, Jaqueline y Nilton Bueno Fischer (eds.) (2000). «Pedagogias nos tempos de orçamento participativo em Porto Alegre». En *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*, Petrópolis, RJ, Vozes.

Montoya, Lucas Correa (2010). «¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos», en *Territorios*, N.º 22, pp. 125-149.

Moreno A., Martínez C. y Saavedra M. (2015). Plan de Renovación de Bilbao y la Ria de Nervión. Enlace: http://sig.urbanismosevilla.org/Sevilla.art/SevLab/m001ESb_files/mdu-1_2005-bilbao.pdf

Nebot, Carmen Pineda (2002). «Mejora de la gobernabilidad em el nível de gobierno local: participación de más actores em el proceso presupuestario», documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 oct.

Neto, Leonardo Guimarães e Tânia Bacelar Araújo (2002). «Poder local, governos municipais e políticas de indução de desenvolvimento econômico no Brasil», en *Os desafios da gestão municipal democrática,* José Arlindo Soares e Sílvio Caccia-Brava (eds.), São Paulo: Cortez.

Ozslak, Oscar (1999). «De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado», *Revista Nueva Sociedad*, N.º 160, marzo-abril, pp. 81-100.

Parrado, Salvador; Löffler, Elke y Tony Bovaird (2005). «Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea», en *Revista Reforma y Democracia*, N.º 33, Oct., Editorial CLAD, pp. 1-15.

Peters; B. Guy (2003). «La capacidad para gobernar: retrocediendo hacia el centro», en *Revista Reforma y Democracia*, N.º 27, Oct., Editorial CLAD

Reschenthaler, G. B. and Fred Thompson (2001). «Public Administration in a period of change: moving to a learning organization perspective», en *International Public Management Network Journal,* Vol. 1, N.º 1, pp. 1-59.

Ruffner, Michael (2002). «Governing for resuls», documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre.

Schwartzman, Simon (2001). Desempenho e controle na reforma administrativa, Textos para discussão, N.º 8, Enap, Brasilia.

Soares, José Arlindo y Linda Gondim (2002). «Novos modelos de gestão: lições que vem do poder local», en *Os desafios da gestão municipal democrática,* José Arlindo Soares e Sílvio Caccia-Brava, São Paulo: Cortez.

Subirats, Joan (1995). «Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación», en *Gestión y Política Pública*, Vol. 4, N.º 1, I semestre, pp. 5-23.

Valenzuela-Montes, Luís Miguel y Juliana Carvalho Cortes-Silva (2015). «Observatorios urbanos en América Latina: ¿observar o participar?», en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. XV, N.º 49, pp. 779-806.

CAPÍTULO 4.
Gobierno moderno y de calidad para aumentar la eficacia y la eficiencia de los recursos públicos
/ por *Alejandro Liberman, Eduardo Grin y Tomás Orbea*

Abedapro, E. (2013). «Panorama institucional de la asociación público-privada en Latinoamérica». Presentación preparada para el curso Análisis Costo Beneficio para Proyectos de Infraestructura y Servicios en México, organizado por el BID y la SCT (Octubre). Enlace: http://www.piappem.org/file.php?id=334, (12-5-2017).

Abud, Ernesto (2017). Alcalde de la ciudad de VILLA TAPIA (República Dominicana). Aplicación del Modelo SISMAP - Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal, del Ministerio de Administración Pública (MAP) de República Dominicana. Video elaborado específicamente para este curso https://youtu.be/-v5Nf87KnCw

Blanco, Federico A. Castillo y Javier E. Quesada Lumbreras (2006). «La profesionalización de la función pública local en América Latina: evolución, modelos y propuestas», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), N.º 302, septiembre-diciembre, pp. 219-241.

BID (2016). Guía metodología ICES, Tercera edición (2016). Enlace: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8119/Guia-Metodologica-Programa-de-Ciudades-Emergentes-y-Sostenibles-Tercera-edicion.pdf?sequence=1&isAllowed=y, (12-5-2017).

Bilbao International – Sociedad Anónima de Capital Público Bilbao RIA 2000. Enlace: http://www.bilbaointernational.com/e/

Canelo, Julio (2017). Viceministro del Ministerio de Administración Pública (MAP) de República Dominicana. El Modelo SISMAP – Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal. Video del elaborado específicamente para este curso https://youtu.be/O0_8pgzXulg

CDES (Consejo para el desarrollo estratégico de Santiago de los Caballeros - República Dominicana). Plan estratégico. Enlace: http://pesantiago.org/el-cdes/consejo-para-el-desarrollo-estrategico-de-la-ciudad-y-del-municipio-de-santiago/

Echebarria, Koldo (2005). «Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos» documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago Colombia, 18-21 de octubre.

Fernández Toro, Julio César (2011). Prólogo, en Retos de la Profesionalización de la función pública, David Arellano, David *et all*, Caracas:CLAD/AECI/MAP/FIIAP.

Florez, M. (2011). Una mirada a la transparencia en la gestión pública. Corporación Transparencia por Colombia. Enlace: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/enconfianza/articulosytemas/documentos/Una %20mirada %20a %20la %20 transparencia %20en %20la %20gestion %20publica.pdf (12-5-2017), pp. 142-145.

Habermas, Juergen (1984). Mudança Estrutural da Esfera Pública, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Informe de AEVAL «Hacia una Administración Pública sostenible» (2011). Enlace: http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_AP_sostenible.pdf

Liberman, A. M. (2014). Un mayor espacio para la colaboración en Buenos Aires: Participación de la sociedad civil en la formulación de las políticas públicas a nivel local, *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, N.º 24, Universidad de Chile, Santiago de Chile, pp. 72-97. Enlace: http://www.revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/45039/47119, (11-5-2017).

Liberman, A.M. (2015). «Una mirada amplia sobre la inteligencia de las Smart Cities. Fenómeno y Representación de los smart start ante un cambio de época», documento presentado en el VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Enlace: http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/catalogo/publication/show/1952 (12-5-2017).

Martínez Nogueira, R. (2010). El planeamiento estratégico y el mejoramiento de la gestión pública. Enlace: http://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/bitstream/10908/2751/4/ %5BP %5D %20 Cap %201-El %20planeamiento %20estratégico %20y %20el %20 mejoramiento %20de %20la %20gestión %20pública-R. %2-0Mart %C3 %ADnez %20Nogueira.pdf, pp. 21-36, (15-4-2017).

Máximo Fraile (2017). Plataforma de Verificación de Datos de España (Premio Naciones Unidas 2014 como mejor servicio a los ciudadanos). Video elaborado específicamente para este curso. Enlace: https://youtu.be/_RFzbaIv0Lg

Meister, Jeanne C. (1999). Educação Corporativa. São Paulo: Makron Books.

Nogueira, Marco Aurélio (2004). Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática, São Paulo: Cortez.

Norma ISO 37106 – Desarrollo sostenible. Guía para establecer estrategias para ciudades y comunidades inteligentes.

Norma ISO 37120 (2017) – Desarrollo sostenible en las ciudades. Indicadores para los servicios urbanos y la calidad de vida.

ONU (2016). Objetivos del Desarrollo Sostenible: Objetivo 11 «Ciudades y comunidades sostenibles». Enlace: http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html, (7-5-2017).

Orbea Celaya, T. (2009). «Una Administración Pública Sostenible y sin recortes» Revista QRed de Expertos de Calidad. AEVAL - Agencia Española de Evaluación de Políticas Públicas. Enlace: http://www.redes-gobernabilidad-aecid.org/index.php/folders/file/1800.

Patiño, J.A. (comp.) (2014). Datos abiertos y ciudades inteligentes en América Latina. Estudio de casos, CEPAL, Santiago de Chile. Enlace: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37089/S1420540_es.pdf, (12-5-2017).

Riegel, K.F. (1972b). «Time and change in the development of the individual and society», en H.W. Reese (Eds.), *Advances in child development and behavior*, Vol. 7, Nueva York, Academic Press, pp. 81-113.

CAPÍTULO 5.
Los mejores trabajos presentados:

5.1 Brasil «*Plano de Ação Ano 2030. Gestão dos recursos hídricos no distrito federal, Brasília, Brasil*» / por *Isabela Sbampato Batista Reis de Paula*

CODEPLAN (2012). Análise de dados da PNAD 2012, http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/Pesquisas %20Socioecon %C3 %B4micas/2013/ESTUDO %20PNAD %202012 %20- %20DF %20X %20BRASIL.pdf, (09-08-2017).

IBGE (2010). Censo 2010, https://censo2010.ibge.gov.br, (08-08-2017).

IBGE (2016). IBGE CIDADES - https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/panorama, (08-08-2017).

SEPLAG (2017). Avaliação do Plano Plurianual PPA 2016-2019, Exercício 2016, http://www.seplag.df.gov.br/images/Avalia %C3 %A7 %C3 %A3o %20PPA %202016 %20 %20Final %20CLDF.pdf.html, (02-09-2017).

SEGETH (2012). Plano Diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal, http://www.segeth.df.gov.br/images/pdot/leis/lc_854_15102012.pdf, (02-09-2017).

5.2 Costa Rica «Aportes para fortalecer el desarrollo urbano sostenible del Cantón de Santa Ana, Costa Rica» / por *Rafael Arguedas Segura*

Transparencia internacional, «Percepciones de Corrupción índice 2016». Enlace: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016. 2-9 2017.

Municipalidad de Santa Ana, «Plan de Desarrollo humano, Presupuesto Ordinario y Plan Anual Operativo de los periodos del 2016 y 2017, informes de gestión municipal de los periodos del 2015 al 2017, y Plan Regulador vigente» https://www.santaana.go.cr/ 24-8-2017.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, «Estadísticas del país de Costa Rica y del Cantón de Santa Ana en temas acerca de la estructura de empleo, construcción, agropecuario, tecnologías de información y comunicación de hogares, educación, empleo, género, ingreso y gasto de los hogares, indicadores ambientales, población, pobreza y desigualdad, salud, cultura y vivienda». Enlace: https://www.inec.go.cr/ 5-8-2017.

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, «Mapa de amenazas del cantón de San Ana, informes técnicos sobre el riesgo de desastres naturales, política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030, plan nacional para la gestión del riesgo 2010-2015». Enlace: https://www.cne.go.cr/ 6-8-17.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Economía, «Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, Visión de largo plazo y planificación sectorial en Costa Rica, Costa Rica Estadísticas Regionales 2010-2015 y objetivos de desarrollo sostenible». Enlace: https://www.mideplan.go.cr/ 9-8-17.

Contraloría General de la República, «informes de fiscalización realizados en la Municipalidad de Santa Ana y en general sobre el tema de desarrollo sostenible en Costa Rica». Enlace: https://www.cgr.go.cr/6-8-17

5.3 México «Gobierno Electrónico para mejorar la calidad del aire en Toluca: Ecozona Toluca» / por *Karina Ávila Islas*

Ávila Islas K., Sánchez-Jasso J. M., y A. Velázquez Ayala (2012). «Áreas Naturales Protegidas del Municipio de Toluca: naturaleza, cultura y tradición». H. Ayuntamiento de Toluca 2009-2012. Toluca, Estado de México.

Ávila Islas, K. (2008), Programa de Conservación y Manejo del Nevado de Toluca. Toluca, México, México.

Ávila Islas, K., y L. Puebla Rentería (2015). «Mitigación del Cambio Climático. Estudio de Caso: Toluca», en B. C. y otros, y F. K. Adenauer (Ed.), *Sustentabilidad Urbana: Experiencia en América Latina.* Sao Paulo, Brasil, Brasil: ICLEI-Gobiernos Locales por la Sustentabilidad.

Banco Mundial /IHME (2016). *El costo de la contaminación atmosférica: refuerzo de los argumentos económicos en favor de la acción.* Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.

Centro de Capacitación Ambiental Proyecto Tierra (2015). Plan Ecozona Centro de Toluca. Oficina de Representación de la GIZ en México. México: GIZ / Proyecto Tierra S.C.

CNA-GTZ (2008). *Plan de Manejo de la Cuenca del río Lerma en el acuífero del Valle de Toluca.* Plan, Comisión Nacional del Agua/Agencia para la Cooperación Alemana, Toluca.

Gobierno del Estado de México (2017). «Calidad del Aire», en http://rama.edomex.gob.mx, (29-09-2017).

Gobierno del Estado de México (s.f.). *Dirección de Legalización y del Periódico Oficial Gaceta del Gobierno.* Recuperado el 2017 de septiembre de 29, de Legistel: http://legislacion.edomex.gob.mx/

Gobierno del Estado de México (2012). *Programa para Mejorar la Calidad del Aire del Valle de Toluca 2012-2017.* Metepec, México, México: Gobierno del Estado de México.

H. Ayuntamiento de Toluca (2013). *Plan Municipal de Desarrollo Urbano.* Toluca, H. Ayuntamiento de Toluca.

Iglesias Piña, D. (2007). «Costos económicos por la generación y manejo de residuos sólidos», en *Equilibrio Económico*, Vol. 3, Nº 2, pp. 131-148.

INECC (2017). *Estrategia Nacional de Calidad del Aire, visión 2017-2030* . México: SEMARNAT.

INFONAVIT/SEDATU/ONU HABITAT (2016). *Índice básico de las ciudades prósperas 2016.* ONU Hábitat, Toluca, México.

Naciones Unidas (2017). *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe.* CEPAL. Santiago, Naciones Unidas.

5.4 México «Movilidad Urbana desde un enfoque de gobernanza en Tijuana, Baja California, México» / por *Guillermo Rodríguez Pérez*

Avelar, Miguel (2014). «Sistema de Transporte de Tijuana: Análisis de su proceso de modernización e implicaciones». El Colef, México.

Banco Mundial (2002). *Ciudades en Movimiento. Revisión de la estrategia de transporte urbano del Banco Mundial.*

CONAPO (2011). Índice de marginación por entidad federativa y municipio. Consejo Nacional de Población, México.

---------- (2010). México en Cifras. Consejo Nacional de Población, México.

CONEVAL (2013). Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evolución en las entidades federativas 2013. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Distrito Federal, México.

---------- (2011). Medición de pobreza en los municipios de México 2010. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México.

García, Rosa e Isaac Sánchez, (2011). «La frontera norte de México. Una aproximación socio-económica desde Tijuana». Entelequia. 128 Revista Interdisciplinar, Nº 13, pp. 109-120.

IMCO (2016). «Índice de Competitividad Urbana 2016». Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., México.

---------- (2011). «Índice de Competitividad Municipal en materia de Vivienda 2011. Viviendas para desarrollar ciudades». Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., México.

INEGI (2016). «Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Precisiones estadísticas. Segundo trimestre de 2016». Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.

---------- (2016b). «Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)». Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.

---------- (2015). «Encuesta Intercensal 2015». Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.

---------- (2015b). «Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2015». Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.

---------- (2015c). «Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas». Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2011). «Censo de Población y Vivienda 2010».

---------- (2009). «Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos. Tijuana, Baja California». Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.

ITDP (2015). «Invertir para movernos. Diagnóstico de inversiones en movilidad en las zonas metropolitanas de México 2014». Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo, México.

Ordóñez Barba, Gerardo y Marcos Reyes Santos (2006). Los retos de la política social en la frontera norte de México. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.

PNUD (2014). «Índice de desarrollo humano municipal en México: nueva metodología». México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

5.5 República Dominicana «Municipio de San Pedro de Macorís, República Dominicana. Construyendo resiliencia y bienestar desde la planificación» / por *Francisca Altagracia Tavárez Suárez*

Ayuntamiento San Pedro de Macorís (2016). Plan municipal de ordenamiento territorial 2016-2028.

Ayuntamiento San Pedro de Macorís (2016). Resolución municipal número 21-2016.

ICMA/ICF/FEDOMU (2016). Diagnóstico territorial. Plan municipal de ordenamiento territorial San Pedro de Macorís. Programa Planificación para la Adaptación Climática de la

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Santo Domingo, República Dominicana.

ICMA/ICF/FEDOMU (2016). Pautas para la Evaluación de la Vulnerabilidad Climática de los Municipios para el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. Programa Planificación para la Adaptación Climática de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Santo Domingo, República Dominicana.

ICMA/ICF/FEDOMU (2016). Prospectiva territorial. Plan municipal de ordenamiento territorial San Pedro de Macorís. Programa Planificación para la Adaptación Climática de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Santo Domingo, República Dominicana.

ICMA/ICF/FEDOMU/ASPM (2016). Evaluación de la vulnerabilidad climática del Municipio San Pedro para el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. Programa Planificación para la Adaptación Climática de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Santo Domingo, República Dominicana.

MEPYD (2016). Guía metodológica para la formulación de planes municipales de ordenamiento territorial. Santo Domingo, República Dominicana.

5.6 Venezuela «Caracas, ciudad de incertidumbre» / por *Mauricio Hernández Bermúdez*

Alcaldía Metropolitana de Caracas (2012). Avances del Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020. 2008-20212. Experiencia de un nuevo modo de gestión. Caracas, Venezuela. http://alcaldiametropolitana.gob.ve/portal/images/descargas/plan_2020.pdff, (6/08/2017).

Dror, Yehezkel (1996). «La Capacidad de Gobernar: informe al Club de Roma». México D.F., Fondo de Cultura Económica.

EIAPP (2017). Ciudad, Gobierno Local y Gobernanza Democrática para el Desarrollo Sostenible en Iberoamérica https://eiapp.clad.org/, (6/08/2017).

European Commission (2015). Science for Environment Policy IN-DEPTH REPORT: Indicators for Sustainable cities.

http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/indicators_for_sustainable_citiesIR12en.pdf, (6/08/2017).

Gouverneur, David (2006). «La ciudad sustentable», en *Aportes para una ciudad sustentable*. Centro de Estudios de Vivienda y Hábitat. Caracas, Universidad Metropolitana.

Instituto Nacional de Estadística (2011). *XIV Censo nacional de población y vivienda*. INE, Caracas. http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=95&Itemid, (4/08/2017).

Observatorio de Violencia Venezuela (20117). http://observatoriodeviolencia.org.ve/venezuela-se-enfrenta-al-aumento-de-homicidios-en-2017/, (4/08/2017).

Transparencia Venezuela (2017). 44 % de los alcaldes de oposición recibieron ataques del Gobierno Nacional (Infografía). https://transparencia.org.ve/44-los-alcaldes-oposicion-recibieron-ataques-del-gobierno-nacional/, (4/08/2017).

Zeraoui, Zidane y Fernando R. Castillo Villar (2016). «La paradiplomacia de la ciudad: una estrategia de desarrollo urbano», en *Revista CLAD Reforma y Democracia*, N.° 65, junio, pp. 225-242.

año 2017

EIAPP

COLECCIÓN
EXPERIENCIAS

01

Ciudad, Gobierno Local y Gobernanza Democrática para el Desarrollo Sostenible

Este es el texto resultado de nuestro primer curso sobre ciudad, con una metodología y un lenguaje en esencia didácticos, los cuales el lector contemplará a lo largo de sus seis capítulos. Cuatro de ellos tienen como autores a los profesores, y dos contienen los trabajos mejor calificados de los participantes del curso. Se trata de una construcción colegiada en la que los estudiantes se convierten en autores.

Para nuestro organismo, esta constituye una oportunidad de lujo, pues somos conscientes de la gran relevancia que en el campo de la administración, la descentralización y el desarrollo local, ha adquirido la temática de la gestión sostenible de ciudades. Especialmente, a partir de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las 169 Metas de la Agenda 2030 que pusiera en vigor la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 2015. Estamos persuadidos de la creciente consciencia del rol que juegan las ciudades en el desarrollo humano integral en América Latina.

ISBN: 978-980-6125-86-5

CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO