

La agenda 21 local como instrumento para la gobernanza democrática local

**Jordi Peris Blanes
Míriam Acebillo Baqué
Carola Calabuig Tormo**



LA AGENDA 21 LOCAL COMO INSTRUMENTO PARA LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA LOCAL

Jordi Peris Blanes
Míriam Acebillo Baqué
Carola Calabuig Tormo



**UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA**

Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética
Departamento de Proyectos de Ingeniería
Universidad Politécnica de Valencia

ÍNDICE DE CONTENIDO

ÍNDICE DE CONTENIDO	2
AGRADECIMIENTOS.....	4
ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES	5
1 INTRODUCCIÓN.....	6
1.1 El nuevo papel de lo local	6
1.2 Ciudad y ciudadanía	7
1.3 Planteamiento del trabajo de investigación	8
1.4 Estructura del texto	9
2 MARCO TEÓRICO.....	11
2.1 El desarrollo sostenible como paradigma controvertido	11
2.1.1 Un marco conceptual de referencia	14
2.1.2 El desarrollo sostenible en el ámbito local	16
2.2 La Agenda 21 Local y la planificación del desarrollo humano sostenible	17
2.2.1 La planificación en la Agenda 21 Local.....	19
2.2.2 Actores en la Agenda 21 Local.....	22
2.2.3 Lecciones aprendidas.....	22
2.3 La gobernanza democrática local.....	25
2.3.1 El concepto de gobernanza.....	27
2.3.2 La gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible .	38
2.4 De la participación y la rendición de cuentas	53
2.4.1 La participación en los procesos de planificación del desarrollo.....	53
2.4.2 La rendición de cuentas como triángulo de responsabilidades mutuas....	60
2.5 En síntesis.....	63
3 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	65
3.1 Planteamiento epistemológico.....	65
3.2 Consideraciones clave en los estudios cualitativos	67
3.3 Diseño de la investigación	69

3.3.1	La visión de UN-HABITAT	70
3.3.2	Caso de estudio: Arequipa	71
4	ANÁLISIS DEL ENFOQUE DE UN-HABITAT	78
4.1	La metodología SCP/LA21: gobernanza y enfoque de proceso.....	78
4.1.1	Las dimensiones de la gobernanza en la metodología SPC/LA21	80
4.1.2	Institucionalización y orientación al proceso	85
4.2	Las experiencias SCP y LA21 de UN-HABITAT	86
4.3	Caso de estudio: Arequipa.....	90
4.3.1	Caracterización de la ciudad	90
4.3.2	Descripción del proceso	96
4.3.3	Sobre la participación y rendición de cuentas durante el proceso	108
4.3.4	Sobre la sostenibilidad y evolución futura de la iniciativa.....	126
4.4	En síntesis	127
5	A21L Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA LOCAL	129
5.1	La importancia del contexto	129
5.2	Visión estratégica.....	131
5.3	Participación.....	133
5.4	Desarrollo de capacidades y aprendizaje.....	136
5.5	Rendición de cuentas.....	138
5.6	Evaluación.....	140
5.7	Institucionalización	141
5.8	En síntesis	144
6	CONCLUSIONES.....	146
7	BIBLIOGRAFÍA.....	152

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo es deudor del apoyo recibido por diversas personas e instituciones. En relación a UN-HABITAT, destacar la grata experiencia de trabajar con el personal del programa *Localizing Agenda 21* y *Sustainable Cities Programme* con sede en Nairobi y agradecer sus ideas, comentarios y reflexiones que constituyen una parte esencial del presente trabajo. En cuanto a la investigación llevada a cabo en Arequipa, queremos mostrar nuestro agradecimiento al equipo de GEA Desarrollo por su inestimable dedicación en tiempo y cariño a la elaboración del caso de estudio, a la amabilidad y disposición de colaboración del conjunto de personas que han sido entrevistadas y al soporte de la Municipalidad Provincial de Arequipa.

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

A21L	Agenda 21 Local
CAM	Comisión Ambiental Municipal
CAR	Comisión Ambiental Regional
CIUP	Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
EMIS	<i>Environmental Management Information System</i>
GEO	<i>Global Environment Outlook</i>
GIS	<i>Geographical Information System</i>
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
LA21	<i>Localizing Agenda 21 Programme</i>
MPA	Municipalidad Provincial de Arequipa
PNUD / UNDP	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo / <i>United Nations Development Programme</i>
PNUMA - ORPALC	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente - Oficina Regional para América Latina y el Caribe
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i>
SCP	<i>Sustainable Cities Programme</i>
UN-HABITAT - ROLAC	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - Oficina Regional para América Latina y el Caribe
VIVIENDA	Dirección Nacional de Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

1 INTRODUCCIÓN

1.1 El nuevo papel de lo local

En la actualidad, la realidad local no puede entenderse sino en su dialéctica con los procesos globales; y esta dialéctica está, sin duda, cargada de conflictos. Frente a los procesos de homogeneización cultural que fluyen por los múltiples canales de la globalización, la ciudad y el territorio emergen como espacios de (re)interpretación de las identidades. Y esta (re)interpretación no se hace –no se puede hacer– de espaldas a los principales factores de mestizaje actual, como son el acceso a la información global o la multiplicación de flujos migratorios. Al contrario, esta (re)interpretación y (re)construcción de las identidades se hace en permanente diálogo entre lo que Manuel Castells (1996) llamaría el espacio de los flujos, propio de los movimientos asociados a la globalización, y el espacio de los lugares, propio de las relaciones y las identidades compartidas y asociadas a un espacio físico concreto.

Esta idea de lugar como espacio de relación entre personas e instituciones, como espacio donde se elaboran sentidos, significados y relaciones nuevas, emerge como un factor relevante que condiciona los procesos de expansión de la globalización. Así, cada ciudad –o cada espacio local concreto– supone la construcción de identidades propias o modos diferentes de ver, sentir y actuar fruto de vivencias y experiencias compartidas.

“Lo local tiene que ver con lo cercano, lo concreto. Lo que conozco por mi propia experiencia. Es el ámbito donde se desarrolla nuestra vida cotidiana. (...) Un ámbito reconocible y manejable. Y también un ámbito plural y complejo.” (Romero, 1998)

Este espacio local complejo es una realidad viva, dinámica y en permanente proceso de (re)creación, lo que abre puertas al desarrollo de su capacidad para el aprendizaje colectivo y el cambio. De hecho, en los últimos tiempos hemos asistido a una revalorización del espacio local en tres niveles diferentes.

En el plano político, son manifiestos los procesos de descentralización del poder y traspaso de competencias, lo que lo convierte en un espacio privilegiado para la concertación de políticas públicas por su cercanía a los ciudadanos, así como para la experimentación e innovación en procesos de participación. En el plano económico, los espacios locales son los que articulan la oferta de empleo, determinan la orientación social de la economía y configuran las ventajas competitivas de los territorios. En el plano sociocultural, se construyen las identidades y se determina el grado de cohesión e integración social.

En ese sentido, es posible afirmar que lo local está llamado a desempeñar un papel relevante en el mundo global, debiendo enfrentar problemas y desafíos nuevos que abren la puerta a nuevas perspectivas y enfoques. En particular, la construcción de ciudadanía democrática es un proceso ineludiblemente anclado a lo local, por lo que –

tal como vamos a discutir en el presente trabajo—, los procesos de participación política y democrática cobran una importancia singular a la hora de pensar los modos razonables de abordar el desarrollo humano sostenible desde el ámbito local.

En cierto modo, podemos entender que *“el desarrollo local supone el despliegue armónico y concertado de las capacidades de las personas, grupos y organizaciones locales para realizar de manera sustentable sus propias potencialidades: haciendo frente a sus propios problemas y necesidades; generando cambios orientados a mejorar su bienestar colectivo y asumiendo crecientemente el control de sus propias condiciones de existencia”* (Romero, 1998).

1.2 Ciudad y ciudadanía

Haciendo énfasis en una dinámica de crecimiento urbano acelerado a escala global y en la emergencia de las ciudades intermedias, son múltiples los elementos que conforman lo que podíamos identificar como el desafío urbano actual (Borja, 2001b): la densificación de la población en el territorio; la desigualdad, la pobreza y la informalidad; el papel de las infraestructuras urbanas y de movilidad a la hora de hacer y deshacer ciudad; las oportunidades del territorio como algo a conquistar; la revalorización del espacio público como espacio de ciudadanía (Borja & Muxí, 2003); la competitividad y la inserción de la ciudad en la nueva economía y la globalización (Borja & Castells, 1997); la cuestión de la sostenibilidad; la inseguridad y la violencia urbana; las políticas urbanísticas y arquitectónicas...

Todo esto lleva a plantear la necesidad de entender la ciudad como proyecto. Proyecto construido por medio de sus instituciones democráticas y de las diversas expresiones sociales y culturales que en ella conviven (Borja, 2001b). Proyecto como idea colectiva de ciudad.

Esta concepción de la ciudad como proyecto parte de la perspectiva ya tradicional de la planificación estratégica, no obstante su potencialidad no se limita puramente a un enfoque de gestión. Al contrario, pensar cómo la ciudad toma sus decisiones estratégicas no es una discusión meramente técnica sobre cómo ésta puede insertarse en la globalización para aprovechar las ventajas competitivas, sino que supone pensar de nuevo la cuestión de la democracia y la ciudadanía.

Y es que la ciudad es el espacio por excelencia de la ciudadanía. *“La ciudadanía se origina en las ciudades, caracterizadas por la densidad, la diversidad, el autogobierno, las normas no formales de convivencia, la apertura al exterior,... Es decir, la ciudad es intercambio, comercio y cultura. No es solamente "urbs", es decir, concentración física de personas y edificios. Es "civitas", lugar del civismo, o participación en los quehaceres públicos. Es "polis", lugar de política, de ejercicio de poder.”* (Borja, 2001a).

Esta noción de ciudad como espacio que combina lo físico y lo político, lo cívico y lo social, lo económico y lo medioambiental es precisamente la que incorporamos a la discusión sobre el desarrollo humano sostenible en el ámbito urbano. Concretamente pretendemos discutir cómo los procesos de planificación estratégica para la sostenibilidad urbana –los procesos de Agenda 21 Local– requieren de enfoques democráticos que trascienden los principios de la democracia representativa y elaboran propuestas fundamentadas en los principios de la democracia participativa. Y cómo, estos enfoques participativos contribuyen a construir ciudadanía.

Nos ha parecido oportuno abordar tal discusión desde la noción de gobernanza en la medida en que nos permite llevar el debate sobre la democracia local a un plano necesariamente más amplio al del gobierno y la administración pública local. Entendemos que las decisiones estratégicas que configuran las claves de la sostenibilidad del desarrollo urbano son fruto de interacciones múltiples, complejas y habitualmente conflictivas entre los diferentes actores de la ciudad. De este modo, hablar de democracia local –entendida como proceso de participación y rendición de cuentas entre los actores– implica considerar a todo el conjunto de actores significativos en la elaboración de políticas públicas, ya sean de la administración pública, la sociedad civil o el sector privado, pero también al conjunto de la ciudadanía como elemento central en un proceso de planificación estratégico de carácter democrático.

1.3 Planteamiento del trabajo de investigación

En este trabajo vamos a analizar la relación entre los procesos de A21L de planificación del desarrollo humano sostenible y la gobernanza democrática local, haciendo especial énfasis en su influencia e interacción recíproca¹.

Para hacerlo partimos de dos hipótesis fundamentales:

- Los procesos de A21L abren espacios de participación democrática en la gobernanza local del desarrollo humano sostenible.
- Estos espacios de participación democrática pueden ser progresivamente institucionalizados en el conjunto del sistema de gobernanza local. Para ello es necesario:
 - Que el proceso se diseñe y gestione con una orientación al aprendizaje, desarrollo de capacidades y empoderamiento de los actores involucrados.
 - Que la participación en los asuntos públicos por parte de la sociedad civil y la ciudadanía se contemple como un aspecto sustantivo de la democracia local.

¹ Si bien el presente trabajo aborda el análisis de las Agendas 21 Locales y éstas surgen del paradigma del desarrollo sostenible, a lo largo del texto emplearemos el término desarrollo humano sostenible. De esta manera asumimos su convergencia creciente –y necesaria– con el paradigma del desarrollo humano.

Estas cuestiones serán discutidas en el marco de análisis que proporciona una experiencia concreta, la impulsada por el organismo de Naciones Unidas UN-HABITAT a escala global para la implantación de Agendas 21 Locales, a través de dos programas: *Localizing Agenda 21* y *Sustainable Cities Programme*.

Introducimos además un doble punto de vista que entendemos resulta complementario. Por un lado exploramos la perspectiva del propio organismo internacional a través de una discusión de su propuesta metodológica y de las evaluaciones realizadas de su implementación en múltiples ciudades de África, Asia y Latinoamérica. Por otro tratamos de comprender la perspectiva de una experiencia local concreta, la desarrollada en Arequipa (Perú).

A la hora de discutir lo que entendemos por gobernanza urbana democrática para el desarrollo humano sostenible, nos centramos en los dos aspectos que consideramos centrales a este respecto: la participación y la rendición de cuentas. A partir de ellas iremos desgranando otros aspectos sin duda importantes, como son la visión estratégica y a largo plazo, la eficacia de los procesos en la transformación de la ciudad real y los aspectos relativos a la justicia y la equidad.

1.4 Estructura del texto

El documento en su conjunto se estructura en 7 capítulos, que son los siguientes.

- *Capítulo 1: Introducción.* En este capítulo se realiza una introducción general al trabajo y se plantea el problema de la investigación, así como sus hipótesis principales.
- *Capítulo 2: Marco Teórico.* Se definen los conceptos centrales que configuran el marco teórico para el análisis de la problemática planteada. Concretamente, se desarrolla y discuten críticamente las nociones de desarrollo humano sostenible y de gobernanza democrática. El capítulo concluye con una reflexión en profundidad sobre el significado de la participación y la rendición de cuentas como dimensiones básicas de una gobernanza democrática.
- *Capítulo 3: Metodología de la investigación.* En este capítulo se presenta la fundamentación epistemológica del trabajo y se expone la metodología empleada
- *Capítulo 4: Análisis del enfoque de UN-HABITAT.* Se analiza el enfoque de UN-HABITAT combinando la perspectiva del propio organismo internacional con la de una experiencia local concreta llevada a cabo en Arequipa (Perú)
- *Capítulo 5: A21L y gobernanza democrática local.* Este es el capítulo central de la investigación, donde se discuten los aspectos centrales de la relación entre Agenda 21 Local y gobernanza democrática local, haciendo hincapié en los aspectos relativos al desarrollo de capacidades, la participación, la rendición de cuentas o la institucionalización.

- *Capítulo 6: Conclusiones.* En este capítulo se exponen las conclusiones principales del trabajo.

2 MARCO TEÓRICO

2.1 El desarrollo sostenible como paradigma controvertido

Desarrollo sostenible, sostenibilidad, sustentabilidad... probablemente en la actualidad es extraño no ver la etiqueta *sostenible* en los discursos sobre desarrollo, cuando hace unos años era todo lo contrario. De aquí se deriva su principal fortaleza, pero también su debilidad. Ha sido incorporada no sólo a las agendas políticas sino a la vida cotidiana de la ciudadanía, pero a costa de una ambigüedad que conduce a interpretaciones diversas que no siempre incluyen un posicionamiento sobre las transformaciones de fondo requeridas para cambiar la situación de desequilibrio que vivimos a nivel mundial.

Aunque la noción de sostenibilidad ya se incorpora desde el siglo XVIII en los planteamientos de la teoría económica de la fisiocracia, que proponía la consideración de los factores naturales en la producción de la riqueza, no es hasta finales del siglo XX que cobra la importancia actual. Es necesario destacar a este respecto la gran influencia que tuvo la publicación en 1972 del informe del Club de Roma titulado "*Los límites del crecimiento*" (Meadows, Randers, & Meadows, 1972). En él se analizó la evolución de algunos parámetros fundamentales del planeta tierra y se destacaron las limitaciones físicas al crecimiento, concluyendo que habría un colapso para el año 2050. En paralelo, y debido a la creciente degradación de los recursos naturales, fue aumentando el movimiento en defensa del planeta, con una dura crítica al modelo de sistema económico imperante, causante principal según estas opiniones de la delicada situación.

La definición de desarrollo sostenible más conocida y empleada es la acuñada en 1987 por el informe *Our Common Future*², que afirma:

"El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (CNUMAD, 1992, pág. 67)

El Informe Brundtland supuso un avance en los planteamientos hasta esa fecha realizados, ya que contemplaba aspectos relativos a las desigualdades Norte-Sur y a la inequidad del modelo de desarrollo actual (Meadowcroft, 2000). Aún así, no aborda con la profundidad requerida determinadas cuestiones que consideramos cruciales para el fomento de la sostenibilidad, como la participación ciudadana (Font, 2000) y ha sido objeto de críticas por sus incoherencias y ambigüedades. Es especialmente manifiesta la contradicción de presentar como solución, lo que el mismo informe considera la causa del problema. Así, "*la política de crecimiento económico preconizada para reducir*

² También conocido como Informe Brundtland en referencia a quien fue la directora del trabajo. La versión en español puede consultarse en CNUMAD (1992), publicación referenciada en la bibliografía.

la pobreza y mantener la estabilidad del ecosistema, no difiere apenas de la que - históricamente- no ha hecho sino ahondar la diferencia entre ricos y pobres y poner en peligro el medio ambiente” (Rist, 2002).

En cualquier caso, la creciente alarma sobre las condiciones medioambientales del planeta, ha dado lugar a múltiples eventos internacionales que han ido marcando la pauta en el debate sobre el camino hacia la sostenibilidad. La siguiente figura muestra algunos de ellos.

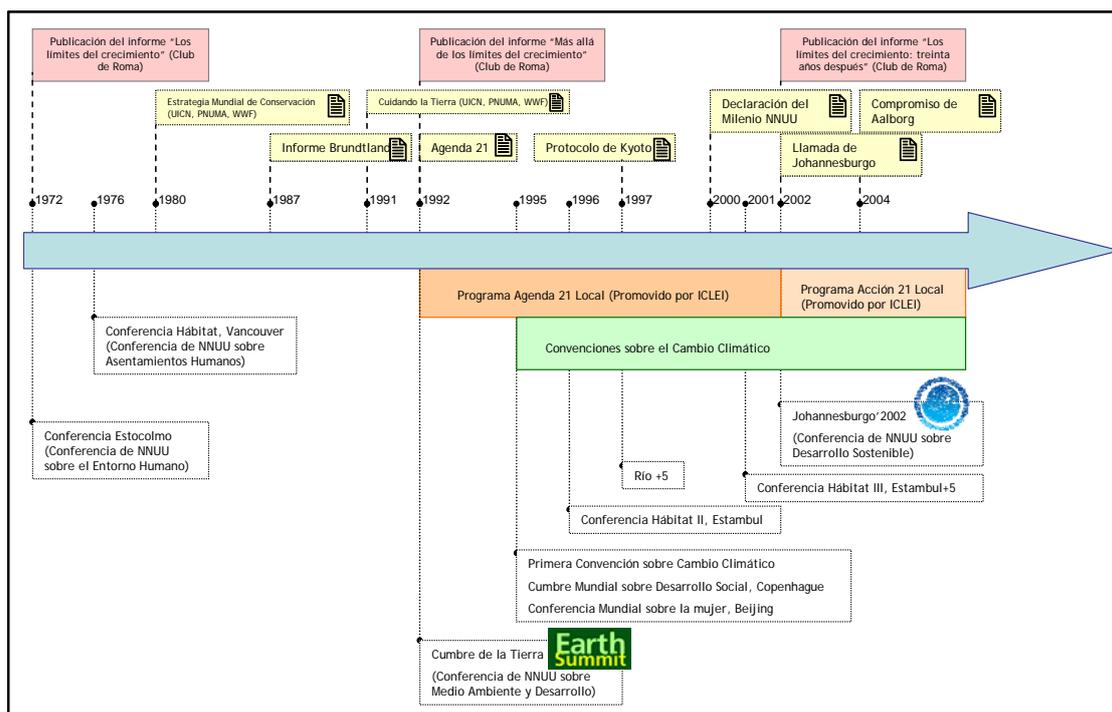


Figura 1: Eventos internacionales en el camino hacia la sostenibilidad

Fuente: Learning Community (2006)

Frente a esta concepción del desarrollo sostenible que se elabora a nivel de organismos internacionales, surgen otros significados diferentes en función de los parámetros ideológicos e intelectuales que determinan su análisis. En general, se critica el contenido tecnocrático del concepto y su vínculo con las teorías del desarrollo como crecimiento económico³, planteando con ello numerosos interrogantes sobre cuáles son los fines a perseguir, cómo deben adecuarse a los diferentes contextos

³ Para conocer la visión crítica con el discurso tecnocrático de la sostenibilidad, se recomienda leer Alonso y Sevilla (2000), Naredo (1996), Bermejo (2001), Elizalde (1992) y Rist (2002). Éstos argumentan que la mayoría de problemas medioambientales y sociales del mundo derivan de un modelo basado en la concentración de capital, tecnología y poder en los países desarrollados. Las críticas al concepto se centran en algunas de sus características: su visión mecanicista y antropocéntrica, el reduccionismo mercantilista, el optimismo tecnológico y científico, la noción de crecimiento ilimitado e indefinido, la creencia de que los recursos naturales son ilimitados o la plena sustituibilidad entre capital natural y antrópico.

socioeconómicos y qué tipo de transformaciones de fondo requeriría esta alternativa de desarrollo (Font & Subirats, 2000).

En particular, reconocen la fuerte interacción entre las dimensiones económicas, sociales, ambientales y políticas, lo que da lugar a problemáticas tremendamente complejas que requieren intervenciones de índole integral. De hecho, asumen que los problemas de sostenibilidad no serán solucionados solamente a base de conocimiento científico-técnico, sino que requerirán además -y principalmente- de superar diversos tipos de barreras humanas (Selman & Parker, 1997). La idea fundamental, es que es imposible resolver los problemas ambientales si no se abordan en conjunto con los desequilibrios sociales, la desigualdad económica estructural o el sistema de instituciones políticas. De este modo, el desarrollo sostenible se asocia a cambios y transformaciones que afectan a todo el conjunto de la organización social, desde el nivel local hasta el internacional, generando desafíos y responsabilidades tanto para las instituciones como para la ciudadanía.

Esta fundamentación crítica con el sistema, se basa en la tradicional dicotomía entre la Economía Ambiental y la Economía Ecológica⁴. La primera entiende que el problema medioambiental encontrará su solución cuando los niveles de producción y renta lleguen a generar los excedentes necesarios para permitir inversiones en acciones correctivas y medidas compensatorias para la protección del medio natural⁵ (Naredo, 1996). En cambio, la segunda considera que la economía humana, para ser sostenible, requiere cumplir los principios que rigen la economía de la naturaleza. Es decir, la economía tal cual la entendemos no puede estar por encima o fuera de la naturaleza, sino dentro del sistema ecológico (Naredo, 1999; Bermejo, 2001), pues es éste el que establece los límites en términos de capacidad de regeneración de los recursos en los que se sustenta la vida.

Si bien en el presente trabajo concebimos el desarrollo sostenible desde una perspectiva más ecológica que ambiental, consideramos que es necesario complementarlo con otros aportes, para incorporar todo el conjunto de dimensiones que le son relevantes. Entendemos con Naredo (1996) que *“a la hora de la verdad, el*

⁴ Mientras que David Pearce es uno de los mayores exponentes de la Economía Ambiental, autores como Javier Martínez Alier, José Manuel Naredo o Roberto Bermejo defienden la postura de la Economía Ecológica.

⁵ Entre las medidas compensatorias está la conocida propuesta de internalizar las externalidades ambientales. Tomando como ejemplo un producto de consumo, éste debería incluir en su precio el coste asociado a la reparación de los efectos medio ambientales incurridos en su fabricación. Los productos más contaminantes tendrían un precio mayor y serían los mecanismos de mercado los que permitirían seleccionar a los menos contaminantes, pues serían más económicos. Las mayores críticas a estas propuestas provienen de la imposibilidad de monetarizar muchos de los efectos negativos sobre el medio ambiente, así como de la irreversibilidad de muchas de las acciones (Bermejo, 2000; Naredo, 1996).

contenido de este concepto [desarrollo sostenible] no es fruto de definiciones explícitas, sino del sistema de razonamiento que apliquemos para acercarnos a él”.

En ese sentido, consideramos el desarrollo sostenible como un concepto en clara convergencia con el paradigma construido alrededor de la noción de desarrollo humano entendido como el *“proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas”* (PNUD, 1992)

Si bien, tienen un origen y una trayectoria diferentes, las conexiones entre ambos conceptos son múltiples. El desarrollo humano debe ser sostenible y el desarrollo, para ser sostenible, debe ser antes humano. Coincidimos con organismos y académicos diversos en señalar que el término más adecuado para hablar del desarrollo al que nos referimos es el de desarrollo humano sostenible.

2.1.1 Un marco conceptual de referencia

A la hora de elaborar un marco conceptual que nos sirva de referencia para entender las principales aportaciones e ideas del desarrollo humano sostenible, este es caracterizable como un proceso que incluye tres dimensiones interrelacionadas – social, ambiental y económica – que interactúan en el marco de una cuarta – gobernanza –.

En sintonía con las aportaciones realizadas en Learning Community (2006), estas tres dimensiones del desarrollo humano sostenible harían referencia a:

- Dimensión ambiental: No se refiere sólo a la preservación del medio ambiente, sino a una concepción amplia del sistema ecológico del que las sociedades humanas forman parte. Incluye aspectos como la gestión de residuos, el ahorro energético, la preservación de recursos naturales, la polución del aire, la biodiversidad, el agua, el cambio climático...
- Dimensión social: Se centra en los problemas de equidad e injusticia social, referidas principalmente al acceso a necesidades básicas como el cobijo y la vivienda, la salud y la atención médica, la educación, la seguridad, el saneamiento, el transporte y la movilidad; o a la protección de los grupos vulnerables.
- Dimensión económica: Incluye el sistema económico de producción de bienes y servicios, mecanismos de distribución y mercados existentes. En particular se orienta a aspectos como la inversión, la productividad y el empleo. Una economía que contribuye al desarrollo humano sostenible es consciente de la interconexión entre comportamiento económico, presión ambiental y consecuencias sociales.

Todas ellas interactúan en el marco de una cuarta dimensión que configura el sistema de gobernanza en su conjunto:

- Dimensión de gobernanza. Se refiere al modo en que las diversas organizaciones (gobiernos, administraciones públicas, organizaciones sociales, empresas privadas...) interactúan y se relacionan con los ciudadanos de acuerdo a una serie de principios de carácter ético y político⁶.

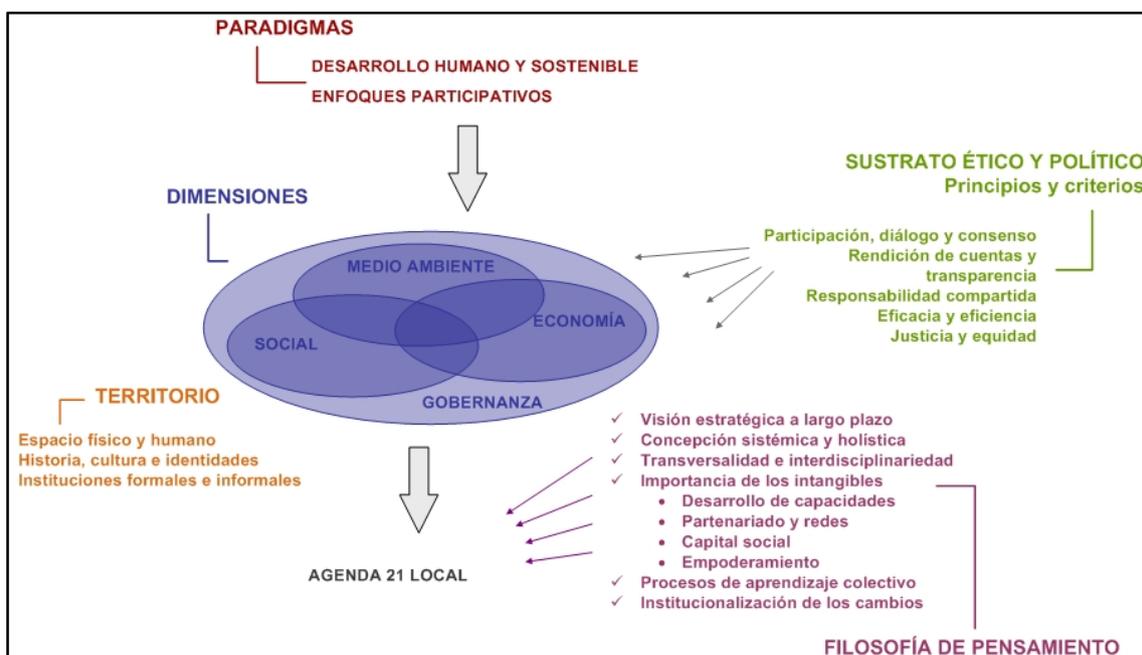


Figura 2: Marco conceptual de referencia desde el que se aborda la Agenda 21 Local

Fuente: Elaboración propia a partir de Learning Community (2006)

Además, esto requiere de una *filosofía de pensamiento* que permita capturar y entender adecuadamente la complejidad y el dinamismo de los problemas inherentes al desarrollo humano sostenible.

Dado que el desarrollo humano sostenible se orienta a un marco temporal que excede los horizontes de toma de decisión política, es necesario incorporar una visión a largo plazo de los problemas y soluciones. Se requiere un enfoque holístico y sistémico que dé lugar a intervenciones integradas que consideren las interacciones complejas y dinámicas de los problemas económicos, ambientales y sociales. En ese sentido, los temas deben ser abordados de forma interdisciplinar y transectorial.

Hay que asumir la imposibilidad de prever anticipadamente todo el conjunto de factores y circunstancias que pueden condicionar un proceso tan complejo y dinámico. Además, la realidad social siempre depende de contextos históricos y culturales específicos que difieren en su naturaleza y dan lugar a concepciones, actitudes e interpretaciones diferentes. Por lo tanto, las intervenciones para el desarrollo humano sostenible deben

⁶ El concepto de gobernanza se discute en profundidad en el siguiente apartado.

estar basadas en el aprendizaje social a través del diálogo y la interacción entre los actores clave de una determinada sociedad. Desde este punto de vista hay tres aspectos de carácter intangible que resultan especialmente relevantes: el conocimiento que se genera a lo largo del proceso –en términos de conceptos, habilidades y valores–, la naturaleza de las relaciones sociales existentes –en términos de confianza entre los actores– y la cuestión del poder –en términos de cuáles son sus bases, y de qué forma son utilizadas por los actores–.

2.1.2 El desarrollo sostenible en el ámbito local

Si bien el desarrollo sostenible es un concepto de alcance global, lo local tiene una gran relevancia. El espacio local supone anclar a un determinado espacio físico la interacción entre las dimensiones económicas, sociales, ambientales y políticas que componen la noción de desarrollo sostenible. En ese sentido, es el espacio donde se enfrentan los desafíos de la sostenibilidad en toda su intensidad. En la tabla siguiente se muestran varios criterios específicos al respecto elaborados en diversos encuentros internacionales. Destacar a este respecto las ideas de O’Riordan y Voisey y su tono realista a la hora de abordar la cuestión de la sostenibilidad. *“Ante tal inmensidad, sólo resulta viable hablar de transición hacia el desarrollo sostenible. Esta transición podría caracterizarse como un proceso de experimentación, aprendizaje y reajuste en la gestión de los problemas colectivos”* (Font & Subirats, 2000).

DECLARACIÓN DE CURITIBA (1992) Compromiso por la sostenibilidad	CARTA DE AALBORG (1994) Ciudades europeas hacia la sostenibilidad
Extender los servicios básicos a todos los ciudadanos sin aumentar la degradación ambiental Aumentar progresivamente la eficiencia energética Reducir progresivamente todas las formas de contaminación Despilfarrar lo mínimo y economizar lo máximo Combatir la desigualdad social, la discriminación y la pobreza Priorizar las necesidades de la infancia Integrar la planificación ambiental y el desarrollo económico Implicar todos los sectores de la gestión ambiental	La sostenibilidad debe concebirse como proceso creativo local en busca del equilibrio La resolución de problemas debe darse mediante negociaciones abiertas La economía urbana debe enfocarse hacia la sostenibilidad Es necesaria la justicia social para sostenibilidad urbana La ocupación del suelo debe ser sostenible Búsqueda de movilidad urbana sostenible La ciudad y su responsabilidad en el cambio climático mundial Debe prevenirse la intoxicación de los ecosistemas La autogestión a nivel local como condición necesaria El protagonismo de los ciudadanos y la participación de la comunidad Emplear instrumentos de la gestión urbana orientada hacia la sostenibilidad

CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD LOCAL (1999) Grupo Expertos en Medio Ambiente Urbano UE	DECLARACIÓN DE HANNOVER (2000) La gestión urbana hacia la sostenibilidad
Igualdad e inclusión social Gobierno local, asignación de competencias y democracia Relación local-global Economía local Protección del medio ambiente Patrimonio cultural y calidad del entorno arquitectónico	Planificación urbana integrada Desarrollo de ciudad compacta Rehabilitación de áreas urbanas deprimidas Menor consumo y uso más eficiente del suelo y los otros recursos Gestión local del transporte y de la energía Lucha contra la exclusión social, el desempleo y la pobreza

Tabla 1: Criterios para un desarrollo sostenible en el ámbito local

Fuente: Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992; Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad. La Carta de Aalborg, 1994; Grupo de Expertos en Medio Ambiente Urbano de la Unión Europea, 1999; Declaración de Hannover de los líderes municipales en el umbral del siglo XXI, 2000.

2.2 La Agenda 21 Local y la planificación del desarrollo humano sostenible

La Agenda 21 Local (A21L) surge a partir de la Cumbre de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992. Uno de los principales resultados de la cumbre fue la elaboración de un programa de acción a escala global para la sostenibilidad del planeta. Se denominó Agenda 21 e incluye un calendario de trabajos concretos, estimaciones de gastos, países implicados y responsables de las acciones.

De entre los 40 capítulos de que consta la Agenda 21, destaca el nº 28 denominado “Fortalecimiento de las autoridades locales en apoyo del Programa 21”. En él se insta a las autoridades locales de cada país a llevar a cabo procesos de consulta con su población, para alcanzar el consenso en una Agenda 21 Local de sus comunidades que contribuya a los objetivos globales de la Agenda 21.

“Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar una Agenda 21 local. Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentará la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible. Los programas, las políticas, la legislación y las reglamentaciones de las autoridades locales para lograr los objetivos del Agenda 21 se evaluarán y modificarán sobre la base de los programas locales aprobados en el marco de la Agenda 21. También se podrán emplear estrategias para apoyar propuestas encaminadas a obtener financiación local, nacional, regional e internacional.” UNCED. Cumbre de la Tierra. Programa 21. 1992.

Diálogo, participación ciudadana, colaboración intersectorial, toma de decisiones consensuada o programas locales de acción. Estos son algunos de los elementos

característicos que debieran estar presentes en una Agenda 21 Local. Como veremos a lo largo del trabajo las interacciones con la gobernanza local son continuas.

No siempre impulsada por los gobiernos locales, pero con el imprescindible respaldo de éstos, la A21L puede ser definida de acuerdo a la propuesta del *Internacional Council for Local Environmental Initiatives*:

“La Agenda 21 Local es un proceso participativo y multisectorial para alcanzar las metas de la Agenda 21 a nivel local a través de la preparación e implementación de un plan estratégico a largo plazo que dirija los asuntos locales prioritarios de desarrollo sostenible”. ICLEI , 1997.

El término Agenda 21 Local presenta la particularidad de tener un significado dual. Por un lado se refiere a un proceso de planificación y gestión del desarrollo sostenible a largo plazo en el ámbito local, mientras que por otro se refiere a un plan estratégico concreto que recoge las aspiraciones futuras desde el prisma de la sostenibilidad y las posibles acciones para conseguirlos. Es común la identificación de la A21L únicamente con dicho plan, reduciendo esta iniciativa a un mero documento de intenciones sobre lo que se quiere perseguir (objetivos) y cómo conseguirlo (estrategias, programas y proyectos). Como veremos a lo largo del trabajo, para que un plan de estas características sea efectivo, se requiere mucho más que un documento bien hecho. Es necesario, precisamente, que el proceso de elaboración de ese plan genere cambios importantes en las formas de gobernar el desarrollo de la ciudad.

En términos generales, el procedimiento estratégico planteado con la A21L debería traducir los principios y objetivos del desarrollo humano sostenible en planes y acciones concretos, exigiendo para su puesta en marcha cambios fundamentales, tanto en valores, actitudes y comportamientos ciudadanos, como en el propio funcionamiento de las instituciones sociales y políticas, así como de los sectores productivos. La búsqueda de soluciones debe basarse en una revisión crítica de la situación actual, que ha de traducirse en resultados concretos, medibles y evaluables. La forma como se lleve a cabo este proceso, es lo que nos permitirá distinguir aquellas iniciativas A21L que verdaderamente promueven la institucionalización de dinámicas hacia la sostenibilidad.

Teniendo en cuenta las recomendaciones y aportaciones que han realizado a lo largo del tiempo diversos organismos y autores⁷, los elementos básicos a tener en cuenta, tanto en la planificación como en la filosofía de fondo de una A21L son plenamente coincidentes con los mencionados previamente en relación al desarrollo humano sostenible: enfoque integrado de las actuaciones hacia el desarrollo sostenible, con

⁷Hewitt (1998); Declaración de Hannover de los líderes municipales en el umbral del siglo XXI (2000); Guía Básica de la AG21L del *Council for European Municipalities and Regions*; Plan de Acción de Lisboa, de la carta a la Acción (1996); Carta de Aalborg (1994); Font (2000); Learning Community (2006); Meadowcroft (2000); Tomás (2004).

especial atención a la protección del medioambiente; voluntad y compromiso claros por parte de la autoridad local; nuevas formas de participación y toma de decisiones; subsidiariedad y responsabilidad compartida; transparencia y rendición de cuentas; relaciones de partenariado; aproximación sistémica y visión holística; equidad y justicia intra e intergeneracional; visión a largo plazo; proceso de aprendizaje; planificación y control del proceso.

Sin duda, la A21L es un instrumento para la sostenibilidad que otorga una especial relevancia a la gobernanza (toma de decisión participativa, rendición de cuentas, transparencia, responsabilidad compartida, equidad y justicia, etc.). No obstante, los principales puntos de entrada y la perspectiva potenciada en estos procesos son las cuestiones relativas a la dimensión ecológica del desarrollo humano sostenible (sobre todo en países industrializados); mientras que en los países en desarrollo, en los procesos A21L adquiere especial importancia la eliminación de la pobreza y la provisión de servicios básicos (Tuts, 2002).

2.2.1 La planificación en la Agenda 21 Local

La mayoría de autores y organismos coinciden en que los procesos Agenda 21 Local son esencialmente procesos de planificación, pero no todos llevan a la práctica o esgrimen en la retórica que ésta deba alejarse del enfoque de la planificación tradicional (racional, de tipo determinístico, jerárquica y centralizada, de arriba a abajo, orientada exclusivamente a conseguir resultados, estable y poco flexible).

En el contexto actual, diversas voces⁸ reclaman una planificación en la Agenda 21 Local que debería caracterizarse por una reorientación significativa del rol de los profesionales de la planificación (pasando de lo tecnocrático a lo político⁹), así como por una redefinición de la planificación como un sistema adaptativo y de aprendizaje¹⁰, que reaccione a la nueva información de forma consistente con los valores y objetivos de la sociedad: *“la Agenda 21 Local no puede concebirse como algo que hacemos ocasionalmente, sino que debe convertirse en la manera por la cual aprendemos a vivir de forma más sostenible”* (Lawrence, 2002).

Desde que comenzó a potenciarse el desarrollo de estrategias locales hacia la sostenibilidad, diversos organismos a nivel internacional han elaborado guías

⁸ Se recomienda la lectura de Lawrence (2002) y Coenen (2001) por su relación directa con la A21L.

⁹ Para ello serán cruciales los cambios de actitud y comportamiento de estos profesionales.

¹⁰ El cambio de enfoque de la planificación vino sin duda influido por la ampliación del paradigma de la gobernanza, principalmente a partir de la década de los años ochenta del s. XX. Se introdujo la perspectiva *bottom-up*, comenzó a prestarse atención al comportamiento de los destinatarios, y los principios del mercado y la autoorganización horizontal se plantearon como alternativas al control político jerárquico. Sin duda las medidas derivadas del Consenso de Washington jugaron un importante papel en esta transformación, modificando el rol del estado.

metodológicas que recogen los aspectos fundamentales para la puesta en marcha de Agendas 21 Locales¹¹. En la mayoría de casos consisten en propuestas concretas sobre los pasos a dar y los medios y condiciones necesarios para las diversas fases, siendo notoria la influencia de los enfoques de planificación estratégica urbana.

En general, todas las metodologías comparten la noción clásica de ciclo del proyecto y operan desde un punto de vista deductivo: en el sentido de iniciar el proceso A21L con una identificación o diagnóstico de la situación; para posteriormente generar metas y objetivos acordes con la realidad diagnosticada y con vocación de cambio; y seguidamente elaborar propuestas para alcanzar dichos objetivos (englobadas en planes de acción), junto a un sistema de indicadores para su seguimiento; finalmente, ejecutar o poner en marcha las actuaciones del plan de acción, con los pertinentes procesos de evaluación. La figura siguiente ilustra, para una mayor comprensión, los pasos sugeridos en un proceso A21L, resaltando la idea de solapamiento y realimentación.

11 La mayoría de las cuales adoptan un formato y enfoque similar. Podemos destacar a nivel internacional, el proceso SCP/LA21 de UN-Habitat, objeto de análisis del presente estudio; la “Guía Europea para la Planificación de la Agenda 21 Local” del *Internacional Council for Local Environmental Initiatives*; o la “Guía básica para la Agenda 21 Local” del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CEMR).

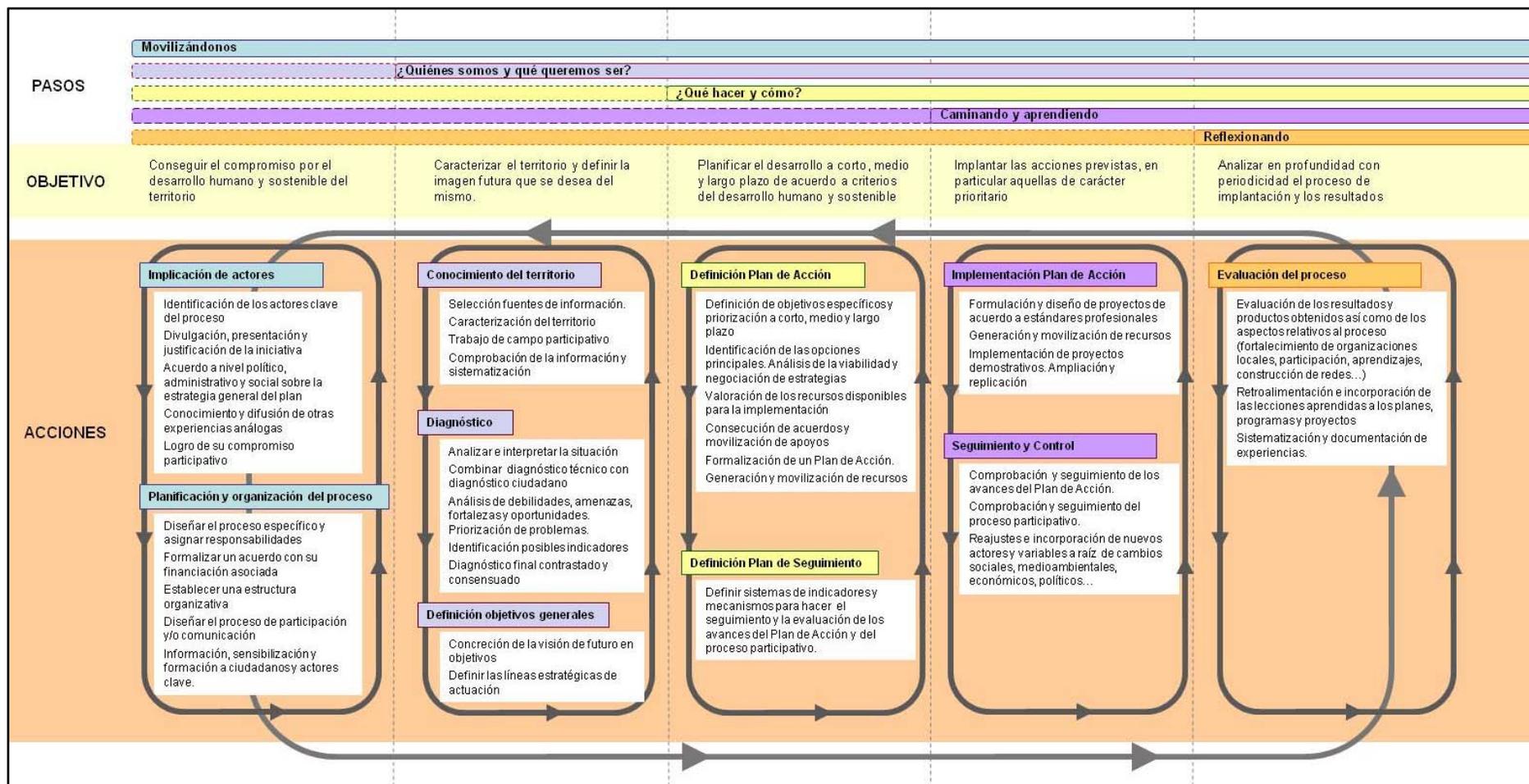


Figura 3: Proceso general y fases de la A21L

Fuente: elaboración propia

2.2.2 Actores en la Agenda 21 Local

De la propia esencia de la A21L –dirigida a ‘lo local’ y basada en los principios del desarrollo humano sostenible–, se deriva la implicación de todos los actores vinculados a la vida urbana. Sin duda surgen cuestiones como quién, cuándo y cómo debería participar en la A21L, atendiendo a criterios como la inclusión, la relevancia o la perspectiva de género (Learning Community, 2006). Interpretar la A21L como un instrumento para la gobernanza democrática implica asumir que toda la ciudadanía (de distintas formas y con intensidades e implicaciones diferentes) tiene una contribución que realizar.

En cualquier caso, los actores locales de la Agenda 21 Local provienen tanto del ámbito público (gobierno local, partidos políticos, servicios administrativos...), como del ámbito privado lucrativo (empresas; cámaras de comercio y organizaciones empresariales...) de la sociedad civil (sindicatos; organizaciones sociales, culturales y asistenciales; centros educativos y sanitarios; asociaciones vecinales; plataformas cívicas; medios de comunicación locales...) ¹². Además de estos actores organizados, hay que añadir a la ciudadanía en general ¹³. También intervendrán actores del ámbito regional y nacional (universidades y centros de investigación, organismos públicos supramunicipales, redes de municipios, etc.). Y en algunos casos, también se involucrarán redes y organismos internacionales, como apoyo técnico y económico-financiero a estos procesos ¹⁴.

2.2.3 Lecciones aprendidas

La realidad nos hace ver que la mayoría de Agendas 21 Locales que se inician no progresan como cabría esperar; es decir, no integran sólidamente las variables de sostenibilidad en el proceso de desarrollo local ¹⁵.

No obstante, esta valoración no es sencilla, ya que estamos analizando procesos de larga duración mediante observaciones con perspectiva temporal corta. Esto introduce ciertas limitaciones y hace que las conclusiones puedan resultar erróneas. Trataremos por tanto de que las lecciones aprendidas a través de numerosas Agendas 21 Locales,

¹² En el contexto de globalización en que nos encontramos, en el ámbito urbano podremos encontrarnos radicadas tanto empresas de base local, como sedes de empresas transnacionales. También se puede dar la presencia de empresas de corte semipúblico, con gestión privada.

¹³ Se trata de interconectar la tríada sector público, sector privado y sociedad civil.

¹⁴ Puede ser el caso, por ejemplo, de UN-HABITAT y del ICLEI

¹⁵ Existen numerosos estudios a nivel internacional, nacional y regional sobre el progreso e impacto de la A21L (entre otros: ICLEI (1997) e ICLEI (2002)); es cierto que no podemos esperar un cambio de rumbo de forma rápida e integral, pero la experiencia nos permite afirmar que, tras el impulso original, son muy pocos los municipios que consiguen institucionalizar el proceso A21L.

nos ayuden a describir e interpretar los elementos más relevantes de su puesta en marcha.

A la hora de hablar de lecciones aprendidas, el interés se centra en identificar las dificultades y obstáculos más comunes en los procesos Agenda 21 Local. Esto arrojará alguna luz sobre los factores o elementos centrales de una A21L como instrumento para la gobernanza democrática local. A partir del análisis de bibliografía de referencia es posible destacar algunas de las dinámicas propias de contextos urbanos que dificultan las A21L (Plass & Giralda, 2002; Doak, 2000; Garrido, 2005; Perero, 2004; Mittler, 2001; Selman, 1998; Tomás, 2004; Learning Community, 2006):

- La inexistencia de interdisciplinariedad real da lugar a ajustes de tipo sectorial, que no incluyen una visión integral e interconectada de los problemas. Esto hace que el medioambiental se convierta en un sector más, dificultando la generación de discursos críticos de conjunto. Incluso en ocasiones la sostenibilidad se convierte en un elemento más del marketing urbano que oculta la falta de criterios transversales de sostenibilidad en las políticas municipales. Esto resulta especialmente claro en las incoherencias de la planificación territorial.
- La financiación de los municipios suele venir dada por la venta de suelo, el desarrollo de planes urbanísticos o el impuesto de matriculación, aparentemente poco coherentes con los planteamientos de sostenibilidad.
- En términos generales, existe débil tradición participativa y limitada tradición de responsabilidad colectiva. Se constata el miedo a la democracia participativa, bajo el argumento extendido de que resta poder a los órganos elegidos democráticamente. Esto favorece las dinámicas enquistadas de clientelismo, corrupción y escasa rendición de cuentas, principalmente ejercidas desde la administración pública. A su vez influye en que no se invierta lo suficiente (medios económicos, materiales y humanos) en los procesos participativos frente a otras dimensiones. Y por otro lado, perpetúa procesos participativos desequilibrados, donde diferentes colectivos ejercen presión, inhibiendo la participación de otros.
- La A21L ha introducido en el lenguaje urbano cotidiano la participación como elemento indispensable para definir y gestionar políticas de sostenibilidad. Sin embargo, la retórica no suele en la mayoría de casos descender de manera plena al plano práctico. Es usual observar cómo el liderazgo de muchas A21L queda en manos de los representantes políticos electos o, incluso, de agentes externos (como consultoras privadas) que tienen únicamente una vinculación contractual de apoyo a estos procesos. Esto genera iniciativas vacías de sentido, a pesar de que puedan ser valoradas como exitosas (exitosas porque han conseguido que muchos ciudadanos participen en talleres, porque se ha definido un plan de acción estratégica local impecable, o porque se han solucionado algunos problemas medioambientales de impacto significativo a medio y corto plazo).

- La perentoriedad y urgencia por resolver problemas cotidianos exigidos por los ciudadanos y grupos de interés, resta capacidad de reflexión, debate, participación y planificación (sobre todo en municipios pequeños y medianos).
- El rango de intereses implicados en la A21L suele ser limitado. Los participantes son a menudo seleccionados por su disponibilidad. Suele ser escasa la contribución de las organizaciones empresariales a las iniciativas A21L, tal y como se constata en un gran número de experiencias.
- Los modelos de vida y trabajo urbanos dejan poco tiempo disponible para incorporarse a los procesos de participación. Esto provoca que sea altamente complicado conseguir la implicación de ciudadanos individuales, que no se sienten motivados por ellos mismos a formar parte de ningún movimiento asociativo.
- La falta de liderazgo político y de consenso dentro de los ayuntamientos hace más difícil consensuar una política de ciudad. La cooperación interna es aún más complicada cuando hay inestabilidad política. Por otro lado el sistema electoral, aun siendo fundamental para ejercer regularmente el derecho al cambio, genera visión cortoplacista (elecciones periódicas). Dado que es difícil ver resultados a corto plazo derivados de un proceso A21L, es muy común que cunda la desilusión y la desconfianza entre los ciudadanos. A esto se une que La A21L es de cumplimiento voluntario, por lo que no suele ser respaldada políticamente. A menudo se convierte en patrimonio del partido político en el gobierno.
- El principio de subsidiariedad es difícil de conseguir, pues no se reconoce en el fondo el papel de los municipios y no se cede poder al nivel local. Muchas decisiones concernientes a lo local se toman en otros niveles, sin estar claramente definido el rol de las entidades supramunicipales (si deben ser colaboradoras, directoras o reguladoras). El nivel local tiene limitaciones porque las competencias sobre las políticas económicas y sectoriales suelen venir de niveles regionales y nacionales. Cuando las competencias descienden al nivel municipal, suele haber escasos recursos y poco apoyo financiero sólido al ámbito local.
- Es habitual el déficit en la formación de técnicos y políticos en materia de sostenibilidad. A su vez la mayor parte de la población desconoce los conceptos técnicos y ni siquiera los efectos de sus actuaciones.
- En cuanto a elementos de planificación, prima una vocación planificadora y programática a partir de un exhaustivo diagnóstico territorial. Los diagnósticos son en muchos casos informes meramente técnicos (primacía del conocimiento experto frente a otros) y suelen ser excesivamente detallados. Los planes de acción a menudo son muy ambiciosos y no llegan a aplicarse. Podemos afirmar que raramente se aplican metodologías con enfoque de proceso orientados a desarrollar los intangibles (conocimiento, relaciones sociales y empoderamiento).

Los obstáculos identificados permiten definir una serie de factores que consideramos clave en estas iniciativas: voluntad, compromiso y liderazgo del gobierno local y del resto de partidos políticos; estructura y organización administrativa municipal; existencia y/o creación de instrumentos legislativos locales orientados al desarrollo humano sostenible, con la posibilidad de que exista o se genere un marco legal y regulatorio para un desarrollo local descentralizado y efectivo y una buena gobernanza local (Gercheva, 2003); realidad socioeconómica, institucional y política local; concienciación ecológica de la población y apoyo ciudadano al proceso; presencia de capital humano y social; dimensión del municipio, carácter urbano/rural del mismo y modelos territoriales existentes; grado de descentralización, comunicación y coordinación con diferentes administraciones públicas (locales y supramunicipales); existencia de equipos técnicos de apoyo y características de los mismos; disponibilidad de recursos, principalmente económico-financieros; existencia de estrategias locales de sostenibilidad previas a la A21L; origen de la iniciativa de la A21L.

2.3 La gobernanza democrática local

Abordar la conceptualización de la noción de gobernanza no resulta fácil. Se trata de un concepto abierto y controvertido, que ha sido construido y desarrollado por escuelas de pensamiento diversas con planteamientos no siempre coincidentes.

Si bien es un concepto difuso y en continua construcción (González, 2007), la gobernanza ha sido ampliamente integrada en el discurso del desarrollo y la cooperación internacional. Se trata de un concepto clave en la comprensión de las dinámicas del desarrollo, tanto en su componente puramente económica como en su dimensión humana y sostenible. *“La gobernanza parece estar convirtiéndose en uno de los problemas de nuestro tiempo”* (Prats J. , 2001). De hecho, es un término que ha inundado el pensamiento y los debates sobre desarrollo, contribuyendo así a abrir nuevas perspectivas y modos de análisis no exentos, en su mayoría, de una cierta imprecisión conceptual.

Se puede afirmar que la gobernanza ha pasado a formar parte de esa red de conceptos interrelacionados -como participación, empoderamiento o reducción de la pobreza- que, debido a su elevado potencial de seducción, son capturados por las agencias y organismos de desarrollo para fundamentar sus enfoques e intervenciones. Y es precisamente esa capacidad de seducción, junto a la maleabilidad de su significado la que instala estos conceptos en el centro de un discurso que resulta tan maleable como las propias palabras sobre las que se construye.

Son Cornwall y Brock quienes nos muestran cómo palabras que en su momento hablaban de política y poder han llegado a ser reconfiguradas al servicio de “recetas” universales de desarrollo, que con un carácter supuestamente apolítico resultan difícilmente cuestionables (Cornwall & Brock, 2005). Se trata de expresiones

fuertemente persuasivas que apelan a un optimismo emotivo en el que todo cabe y que tienen una gran capacidad de movilización. Vaciándolas de significado y difuminando sus límites conceptuales, el *establishment* del desarrollo configura un marco discursivo que modula la práctica del desarrollo a su antojo.

Es así como la gobernanza ha pasado a ocupar un lugar preeminente en los debates sobre desarrollo, con una conceptualización muy débil que en la mayoría de los casos proporciona un valor más heurístico que analítico a sus proponentes (Hyden & Hoon, In press). Este abuso del término, junto a la complejidad y amplitud de la problemática que abarca y la variedad de escuelas que lo han abordado, ha conducido a lo que Joan Prats califica como una situación de desbordamiento conceptual (Prats J. O., 2003, pág. 240).

El término gobernanza se emplea de modo generalizado. Todo fenómeno sociopolítico puede ser estudiado desde la perspectiva de la gobernanza... desde la economía, el desarrollo tecnológico, la empresa, el agua, la ciudad o el medio ambiente. Además, la escala de análisis es relevante pero también a ella se amolda el concepto. Tenemos por tanto que la gobernanza puede ser global, nacional, local, comunitaria...

Sin embargo, más allá de esta diversidad de ámbitos y escalas en las que el concepto puede ser útil, la confusión radica principalmente en el hecho de que perspectivas ideológicas tradicionalmente enfrentadas han confluído en un uso intensivo del término. Así, tanto los enfoques neoliberales del Banco Mundial –en su énfasis por analizar cómo el gobierno puede garantizar la eficacia de los mecanismos de mercado–, hasta los enfoques de participación ciudadana más transformadores –orientados a revertir las relaciones de poder existentes–, no han dudado en capturar el término y hacerlo suyo sin titubeo.

Cosas muy diferentes, y en gran medida inconexas, son así abrazadas por el paraguas de la gobernanza que deviene en algo ambiguo, difuso e incluso manipulable. La gobernanza se convierte en una “*muletilla de límites difusos que, a modo de cajón de sastre resulta aplicable casi a cualquier problema social o político*” (Prats, 2003).

Delimitar el concepto no es sólo, por tanto, una cuestión de rigor intelectual a la hora de configurar un marco teórico para el presente trabajo de investigación. Se trata también de clarificar el posicionamiento desde el que pretendemos comprender cómo la Agenda 21 Local puede constituirse en un instrumento efectivo para el desarrollo humano sostenible a largo plazo.

Y es precisamente a través de la noción de gobernanza como trataremos de construir este vínculo.

Pero, dado que las palabras no son nunca neutrales, no daremos por válida cualquier acepción del término, sino que trataremos de (re)construirlo desde una perspectiva

institucional e interpretativa que incorpore las aportaciones centrales de los enfoques de participación.

Y es que, volviendo a Andrea Cornwall y Karen Brock, cuando las palabras se combinan según una determinada cadena de equivalencias, ciertos significados tienen la posibilidad de florecer mientras que otros quedan relegados en el olvido. Dado que son las palabras las que crean los mundos posibles, las batallas sobre su significado no son solo una cuestión semántica, sino que ganan una dimensión material cierta (Cornwall & Brock, 2005)

2.3.1 El concepto de gobernanza

Dicho esto, trataremos a continuación de aportar unas referencias básicas que delimiten los contenidos del concepto para, en segundo lugar, adentrarnos en el debate sobre sus controversias. Finalmente, adoptaremos una posición al respecto en la que entenderemos la gobernanza como la esencia de la política, destacando su componente interpretativa. En paralelo y de manera progresiva iremos introduciendo los elementos que nos resultan de interés, como son la participación democrática, la eficacia o autoreforzo y el vínculo normativo con la noción de desarrollo humano sostenible.

2.3.1.1 Elementos básicos para una definición de gobernanza

La gobernanza se refiere esencialmente a los patrones y estructuras que emergen en un sistema sociopolítico y que forjan la interacción entre los actores políticos y sociales (Kooiman, 1993). De lo que se preocupa es de entender cómo estos patrones de interacción modulan -y a la vez son modulados por- los procesos de intercambio, coordinación, control y toma de decisiones entre los actores para alcanzar acuerdos vinculantes y resultados mutuamente satisfactorios.

La gobernanza se centra de un modo muy particular en cómo los gobiernos y las organizaciones sociales **interaccionan**, en cómo se relacionan con los ciudadanos y cómo se toman las decisiones para abordar los problemas y aprovechar las oportunidades en un mundo que se considera complejo. La gobernanza es el **proceso** a través del cual las sociedades toman sus decisiones importantes, determinan quién se involucra y cómo se rinden cuentas mutuamente. Se refiere a los **aspectos estratégicos** del gobierno: opciones clave y roles de los diferentes actores. La gobernanza no es sólo el proceso de decisión sobre a dónde ir, sino sobre quién debe participar en las decisiones y en qué términos (Graham, Amos, & Plumptre, 2003).

La noción de gobernanza tiene como punto de partida la idea de que el **poder** y la autoridad están distribuidos entre actores múltiples tanto del sistema sociopolítico en sí, como de otros sistemas en los que éste se inserta. Es por ello que la gobernanza debe integrar los niveles de análisis local, nacional y global.

Se centra en estudiar los procesos que permiten a los actores ejercer su poder y autoridad para influir en las políticas y las decisiones relevantes de la vida pública. Asume plenamente la noción de **interdependencia**, en el sentido de que considera que los asuntos públicos requieren acomodar la diversidad de intereses en conflicto de las sociedades complejas. Es así como, desde la teoría de la gestión pública, se ha reconocido que la eficacia y la eficiencia de la gestión ya no dependen sólo de la acción de gobierno, sino de la capacidad para la creación y gestión de redes de actores.

De este modo, la gobernanza trasciende la idea de gobierno. Mientras que gobierno es entendido como la estructura de instituciones y espacios de toma de decisión formales del aparato estatal, el concepto de gobernanza engloba la interacción sistémica de actores diversos. De hecho, en su acepción más amplia el concepto de gobernanza puede ser aplicado a cualquier forma de acción colectiva, ejercida a través de la suma de voluntades de los diversos actores involucrados.

Dado que un proceso de gobernanza es difícilmente observable, el análisis normalmente se centra en el **sistema de gobernanza** sobre el que se asienta; esto es, los acuerdos, procedimientos, convenciones o políticas que definen quién ostenta el poder para tomar las decisiones y cómo se ejerce el control (Graham, Amos, & Plumptre, 2003). Es decir, en las reglas del juego que en última instancia fundamentan los patrones de interacción entre los actores (Prats, 2003). En ese sentido, incluye tanto a las instituciones formales que sancionan el ejercicio del poder, como a los acuerdos y procedimientos informales de negociación y toma de decisiones en el ámbito de lo público. Las reglas del juego incluyen tanto los aspectos constitucionales y legales como las costumbres y los modelos mentales compartidos (North, 1990).

2.3.1.2 Deshilando la madeja, narrativas que se solapan

Si bien estos elementos nos proporcionan unas referencias básicas para delimitar sus fronteras, el concepto de gobernanza es fuertemente controvertido ya que su uso se ha extendido con connotaciones que son notablemente diferentes en cada contexto, cuando no radicalmente enfrentadas.

Resulta importante, por tanto, clarificar la fundamentación ideológica y las bases epistemológicas sobre las que se han construido sus propuestas más significativas. Únicamente así podremos desprendernos de la pesada carga implícita del término, y disponer de una noción de gobernanza que resulte útil para comprender las transformaciones políticas que induce la A21L.

A tal fin, Rhodes (1997) emplea la idea de narrativa para constatar las diferencias existentes en las diversas concepciones de la gobernanza. Partiendo de la noción de paradigma¹⁶ de Khun y de episteme¹⁷ de Foucault, considera una narrativa como el

¹⁶ "Un paradigma es una imagen básica del objeto de una ciencia. Sirve para definir lo que debe estudiarse, las preguntas que es necesario responder, cómo deben preguntarse y qué reglas es

conjunto de explicaciones y asunciones implícitas que desvela el por qué de un determinado comportamiento humano (Bevir & Rhodes, 2001). De este modo, explorar el concepto de gobernanza a través de sus narrativas permite entender los aspectos más íntimos de su fundamentación, es decir sus diferencias en términos de creencias y deseos de los actores que las han impulsado.

De la narrativa neoliberal

La primera de las narrativas sobre el concepto de gobernanza es la *narrativa neoliberal*. Se origina con las reformas del sector público de los años ochenta en Estados Unidos y el Reino Unido, siendo el Banco Mundial su principal valedor en la actualidad. Bajo el lema “menos gobierno y más gobernanza”, su preocupación básica es la eficiencia del sector público para permitir un adecuado funcionamiento de los mercados. Basada en los principios de la economía neoclásica, entiende que la eficacia y eficiencia del mercado conduce a una distribución adecuada de los bienes y servicios de la sociedad. En ese sentido, considera que el estado tiene dos características principales: por un lado es una forma de organización burocrática que no puede funcionar con eficiencia pues no está sometido a competencia; por otro, se trata del actor económico individual más importante, por lo que su dinámica condiciona al sistema económico en su conjunto.

Estas consideraciones conducen a propugnar un “estado mínimo” cuyo papel económico se limita a garantizar el adecuado funcionamiento de los mercados a través de instituciones estables, predecibles y eficientes que sistemáticamente aplican reglas y normas con imparcialidad. Presentado como un enfoque fundamentalmente administrativo y de gestión -aparentemente no político-, entiende que la buena gobernanza consiste en “*un servicio público eficiente, independiente, responsable, desprovisto de corrupción y dedicado al bien común*” (Leftwich, 2000). En la práctica conlleva la implementación de medidas como la desregulación, la privatización, la contratación de servicios, las nuevas técnicas de gestión, los recortes de personal y la reducción presupuestaria. Esta gobernanza denota por tanto una pérdida en la autoridad y la capacidad del estado.

La narrativa neoliberal se nutre de la teoría de la elección racional como principal fundamento de la economía neoclásica en la que se sustenta. Partiendo de una

preciso seguir para interpretar las respuestas obtenidas. El paradigma es la unidad más general de consenso dentro de una ciencia y sirve para diferenciar una comunidad científica de otra. Subsume, define y relaciona los ejemplares, las teorías y los métodos e instrumentos disponibles.” (Kuhn, 1962)

¹⁷ “*Cuando hablo de episteme entiendo todas las relaciones que han existido en determinada época entre los diversos campos de la ciencia [...] Todos estos fenómenos de relaciones entre las ciencias o entre los diversos «discursos» en los distintos sectores científicos son los que constituyen la que llamo episteme de una época.*” (Foucault, 1970)

perspectiva microeconómica del comportamiento de los actores, asume que éstos buscan siempre la maximización del beneficio y la utilidad en sus decisiones. Además, considera que esto es así por encima de los valores, las creencias o los deseos de los sujetos, lo que le permite elevar la maximización de la (función de) utilidad a la categoría de ley universal, arrasando con las culturas y barriendo a los individuos.

En consecuencia, deriva una serie de modelos formales que le permiten plantear la irrevocable necesidad de superar el estado del bienestar como modelo y avanzar hacia la liberalización. Es lo que se conocería bajo este paradigma como el tránsito del gobierno a la gobernanza, término asociado siempre al declinar en la autoridad formal del estado y la preeminencia de los mercados.

De la narrativa institucional

Para comprender los orígenes de la teoría moderna de la gobernanza institucional, hay que remontarse a los momentos posteriores a la Segunda Guerra Mundial cuando los gobiernos aspiraban explícitamente a dirigir el desarrollo social y político con objetivos precisos (Mayntz, 2001). En un primer momento la teoría de la gobernanza política se vinculó a las teorías prescriptivas de la planificación. No obstante, conforme se comprobó su limitada eficacia debido a las resistencias sociales, económicas y políticas que de manera imprevista emergían, fue decayendo el entusiasmo inicial. Así la gobernanza pasó a focalizarse en el proceso de desarrollo de las políticas y en el análisis de su implementación.

Desde ese momento inicial, el concepto de gobernanza se ha articulado alrededor de un paradigma básico de elaboración e implementación de políticas públicas, y progresivamente ha incorporado algunos elementos novedosos que hoy resultan clave para su comprensión: la perspectiva *bottom-up*, la importancia de las redes y la combinación de control jerárquico, los principios de mercado y la autorregulación social.

Así, hoy el significado de gobernanza institucional se ha ampliado a las dos acepciones siguientes (Mayntz, 2001):

- Gobernanza como *“nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”*.
- Gobernanza como formas y mecanismos de coordinación entre redes de individuos y organizaciones para conformar un determinado orden social. Esta segunda acepción abandona la perspectiva política originaria del término y se adentra de lleno en el ámbito de las dinámicas sociales. Resulta por tanto aplicable a cualquier proceso social.

La narrativa institucional de la gobernanza se preocupa de la dinámica de funcionamiento de las redes de influencia recíproca que configuran de manera efectiva los procesos de elaboración y formulación de políticas. Aunque se trata de un actor importante, el centro del análisis ya no lo ocupa el estado sino el marco institucional - como conjunto de reglas y normas- que regula sus interacciones con otros actores. Lo que se asume es que el estado como tal ya no es capaz por sí mismo de dirigir a la sociedad en su conjunto, sino que debe negociar con otros actores y construir alianzas para actuar de modo efectivo.

De hecho, el institucionalismo parte de un análisis de la realidad actual y entiende que la globalización y el auge de las políticas neoliberales no han derivado en la creación de mercados perfectos sino en la debilitación del estado y el surgimiento de sistemas complejos de decisión que han minado su poder y autoridad real. En ese sentido, las redes serían una forma organizativa que emerge como consecuencia directa de los procesos políticos y económicos de los últimos tiempos. Ésta se concibe en oposición tanto a los mecanismos de mercado como a la jerarquía estatal previa.

La narrativa de las redes se fundamenta en los planteamientos institucionalistas, según los cuales son las instituciones, en términos de reglas y normas, las que explican y determinan el comportamiento de los actores (March & Olsen, 1989). Las instituciones son consideradas como relativamente fijas y tienen la función de limitar, y por tanto determinar, las acciones de los sujetos que engloban.

De nuevo, los valores y deseos de los sujetos resultan irrelevantes pues las instituciones son consideradas como algo previo y determinante. Así, pareciera como si las propias redes –como formas organizativas– fuesen un designio del destino que no respondiese a una intencionalidad determinada y a las que fuese manifiestamente imposible oponerse.

Hacia una narrativa interpretativa

Ambas narrativas expuestas presentan serios problemas a la hora de someter la gobernanza al debate sobre la democracia. Debido a su carácter positivista, nos muestran la realidad sociopolítica como algo cerrado y predeterminado, ya sea en términos de decisiones racionales o de organizaciones en red, estableciendo límites artificiales (y no necesariamente neutrales) a la capacidad de una sociedad para gobernarse a sí misma de acuerdo a principios democráticos.

En ese sentido, una teoría de la decisión no debería nunca hacer abstracción de las preferencias particulares que se dan en cada caso como consecuencia de las creencias y deseos de los actores. Asimismo, las instituciones como conjunto de reglas del juego no sólo determinan el comportamiento sino que a su vez son consecuencia de la diversidad de modos en que la gente las interpreta y actúa.

Todo esto debiera llevarnos a pensar la gobernanza de un modo diferente, y entenderla como el resultado contingente de la creatividad social y la disputa política derivada de conjuntos de creencias en conflicto (Bevir & Rhodes, 2001). De este modo, el sistema de gobernanza que permite a una sociedad organizar el modo como adopta sus decisiones importantes, no se deriva de leyes universales o paradigmas socio-organizativos ineludibles, sino que es construido dialécticamente por los propios actores de ese sistema.

El paradigma interpretativo de la gobernanza se fundamenta en el hecho de que los procesos de gobernanza son dependientes de las especificidades históricas, socio-culturales, políticas y económicas de los contextos considerados.

De este modo, asume que la realidad sociopolítica se construye intersubjetivamente a través del diálogo y que son precisamente las características de ese diálogo –con su intersubjetividad asociada– las que determinan las características de un sistema de gobernanza dado. A partir de Foucault es fácil descubrir que este proceso de diálogo no está exento de relaciones de poder. Desde quién participa en él –y quién es excluido– hasta en qué términos lo hace, constituyen los elementos básicos que configuran el sistema de gobernanza en su conjunto. Hablar de gobernanza no tiene por tanto que conducirnos necesariamente a asumir la debilidad del estado, sino al contrario, a tratar de entender como lo público puede fortalecerse a través de nuevos mecanismos de participación.

Es esta perspectiva abierta y exploratoria, que rehúye las generalizaciones que todo lo engloban, la que nos permite reconocer la verdadera potencialidad del término en su relación al debate sobre la democracia¹⁸. Al no cerrarse a patrones institucionales y democráticos prefijados –relacionados habitualmente con la concepción liberal de la democracia– puede integrar nuevos enfoques centrados en la participación ciudadana que abren nuevas e interesantes perspectivas en la problemática del desarrollo humano sostenible en el ámbito urbano.

Como expresa Gaventa (2006, pág. 21), la cuestión es no replicar una versión de democracia como un conjunto estándar de instituciones y prácticas, sino construir y profundizar en “democracias” que pueden funcionar de manera distinta en lugares diferentes, buscando, a su vez, las maneras más efectivas de hacerlo en los contextos locales. Esta diversidad de formas de democracia no excluye que exista un compromiso universal en sus valores fundamentales.

¹⁸ Para una discusión amplia sobre el proceso histórico de construcción del concepto de democracia y revisión de los distintos modelos asociados al término, ver Held (1997).

2.3.1.3 La gobernanza como esencia de la política

Goran Hyden (1992) propone una visión politológica del concepto de gobernanza basada en la idea de régimen. Las consecuencias que se derivan de ella son especialmente interesantes para la problemática que nos ocupa de las Agendas 21 Locales y el desarrollo humano sostenible en el ámbito urbano.

Al entenderlo como *“las normas explícitas e implícitas que definen quiénes son los actores políticos relevantes y a través de qué canales y con qué recursos se posicionan activa y políticamente”* asume que, más allá de un conjunto de actores, un régimen es el conjunto de reglas fundamentales sobre la organización del espacio público. Noción de espacio público que comprende tanto al estado como a la sociedad civil (Prats J. , 2001, pág. 114).

En esta línea, la gobernanza es entendida como el alineamiento entre el estado y la sociedad civil en la (re)constitución de las reglas que guían la acción pública y la dotan de legitimidad. Así, las actividades de elaboración de políticas, administración de programas o gestión de proyectos se circunscriben a las reglas formuladas al nivel de régimen o gobernanza.

Estas escalas de intervención pública son diferentes, aunque están interconectadas. La gobernanza es por tanto un elemento claramente multiescala, en la medida en que no solo opera a estos diferentes niveles sino que se adapta y nutre de todos ellos.

Esto es lo que nos permite entender la Agenda 21 Local como un proceso de planificación del desarrollo humano sostenible que está necesariamente condicionado por las normas implícitas y explícitas de la acción pública local, pero que simultáneamente las condiciona, readapta y modifica de acuerdo a los aspectos normativos que incorpora. Es en estos términos como podemos considerar que el marco institucional local -o *business as usual* local- puede ser transformado a través de procesos como la Agenda 21 Local.

De hecho, la gobernanza integra dos dimensiones diferentes pero interrelacionadas (Hyden, 1992; Prats, 2001; Kooiman, 2004): a) la dimensión estructural, o arreglos institucionales existentes en una sociedad dada, y b) la dimensión de proceso, o conjunto de acciones e interacciones entre los actores que pueden afectar a la dimensión estructural.

De esta manera, es posible comprender cómo las innovaciones metodológicas que incorpora la A21L constituyen elementos de proceso que van influyendo en la estructura de gobernanza sobre la que se asienta. Se reconoce así el potencial creativo y transformador de los diferentes actores del estado y la sociedad civil en relación a la búsqueda de caminos productivos para el desarrollo humano sostenible.

Si asumimos que éste requiere de cambios profundos en las reglas del juego y en las relaciones de poder de la sociedad en su conjunto (Hyden & Hoon, In press), la gobernanza se convierte en un concepto útil para pensar esta transformación ya que, en lugar de concentrarse en el estado y su proceso de elaboración de políticas y planes públicos, se focaliza en los aspectos esenciales del régimen, es decir, en aquellos elementos que podríamos considerar como constitutivos de la política en sí: quién establece las reglas, cuándo y cómo.

2.3.1.4 De interacciones, reglas del juego y capacidad de autoreforzo

En base a todo lo expuesto anteriormente, parece claro que el elemento central de la gobernanza son las interacciones entre los actores estratégicos de una determinada sociedad, y el marco institucional en el que éstas se producen. En ese sentido, su preocupación principal es la configuración de un conjunto de reglas del juego que permita gobernar estas interacciones.

Siguiendo a Coopledge, podemos considerar que los actores estratégicos son aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos (Coppedge, 1996). En este sentido, *“los recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas (legislativo, ejecutivo, política económica-financiera, ejército, gobierno local...), del control de factores de producción (capital, trabajo, tecnología, materias primas...), del control de la información y las ideas (medios de comunicación...), de la capacidad de movilización social (activistas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil...), o de una pretendida autoridad moral (iglesias...)”* (Prats, 2003, pág. 243) o científico-técnica (universidades, consultoras, expertos...).

Para entender estas interacciones conviene considerarlas desde una perspectiva sistémica que tenga en cuenta tres aspectos clave: diversidad, dinamismo y complejidad (Kooiman, 2004, pág. 173). La diversidad es una característica de los actores que componen el sistema y apunta a la naturaleza y el grado en que difieren en cuanto a objetivos, intenciones o poder. La complejidad se refiere a la arquitectura de relaciones entre las partes de un sistema, entre las partes y el conjunto y entre el sistema y su entorno. El dinamismo supone cambios en el sistema como consecuencia de tensiones diversas que lo reconfiguran en términos de diversidad y complejidad.

Es precisamente el carácter institucional de estas interrelaciones la que determina el grado de diversidad, complejidad y dinamismo del sistema de gobernanza. Es decir, son las reglas del juego -entendidas tanto a nivel constitucional-legal como de costumbres y modelos mentales compartidos- las que determinan qué actores participan en el sistema de gobernanza, en qué grado contribuyen a las decisiones importantes de una sociedad y de qué manera se rinden cuentas mutuamente.

Es importante considerar que este sistema de gobernanza sólo se sostendrá en la medida en que resulte eficaz, es decir, en la medida en que capacite al sistema político para formular e implementar políticas que permitan resolver los problemas importantes y aprovechar las oportunidades en un ámbito determinado. Es lo que determinados autores (Prats, 2001; Cruz, 2002) denominan la gobernabilidad, que se sustenta en la capacidad del sistema de gobernanza para reforzarse a sí mismo y dotarse de legitimidad a través de la satisfacción de las necesidades que se consideran importantes.

Se trata de un proceso retroalimentado donde no sólo la eficacia de la gobernanza depende de la calidad de las reglas del juego, sino que también la eficacia de la gobernanza influye sobre las reglas del juego reforzándolas o debilitándolas de una manera u otra (Prats, 2003).

En este proceso de autoreforzamiento desempeña un papel central el compromiso entre la estabilidad y la flexibilidad de la estructura institucional y las reglas del juego en las que se fundamenta el sistema. Mientras que la estabilidad garantiza la eficacia y la gobernabilidad, la flexibilidad permite el cambio y la introducción de nuevas perspectivas y asuntos en la agenda. Esto no es un proceso automático de ajuste, sino que responde a la propia interacción entre los actores estratégicos y a su intencionalidad específica. Lo que resulta interesante en relación a la A21L es entender cómo es posible activar procesos de cambio que permitan integrar en el sistema de gobernanza alguno de los principios normativos del desarrollo humano sostenible.

Ahora bien, el cambio en la gobernanza no se puede hacer por decreto ya que lo que ha de cambiar es nada menos que las reglas estructurantes de la acción colectiva, y con ellas los modelos mentales que las ordenan, los valores compartidos que las legitiman, las actitudes y capacidades que las implementan y los equilibrios de poder que las sostienen. Todo esto conlleva cambios importantes que implican incertidumbres, riesgos y esfuerzos difíciles de asumir. Además, hay que tener en cuenta que *“las instituciones son formales e informales, lo que supone que el cambio institucional no pueda hacerse sólo de arriba a abajo, sino que supone la necesaria intervención de todos los actores en un proceso de abajo a arriba”* (Cerrillo, 2001).

Como ya se ha indicado, el dinamismo de las reglas del juego de este marco institucional de gobernanza tiene su origen en las tensiones del propio sistema, por lo que entender los cambios en la gobernanza implica identificar las tensiones relevantes, es decir aquellas que tienen capacidad de inducir transformaciones en las bases del sistema en su conjunto.

Bevir y Rhodes (Bevir & Rhodes, 2001, pág. 21) conceptualizan la aparición de tensiones en el sistema de gobernanza como el desajuste entre tradiciones y dilemas. Es decir, plantean que las reglas del juego vienen determinadas por la tradición

imperante en el sistema sociopolítico, entendida como el conjunto de teorías, narrativas y prácticas asociadas que la gente hereda y que conforma el trasfondo de sus valores y creencias. No obstante, la aparición de un dilema que no puede resolverse desde las premisas tradicionales tiene la capacidad de inducir transformaciones relevantes.

Desde esta perspectiva, la A21L podría ser contemplada como un proceso con la capacidad de activar dilemas en relación a la sostenibilidad del desarrollo urbano, que tienen la potencialidad de transformar aspectos esenciales de la institucionalidad vigente.

Esta perspectiva de las tradiciones y los dilemas abre la puerta a una concepción de la gobernanza basada en la contestación política y el empoderamiento. Un dilema no es entendido aquí como un hecho objetivo que de repente aparece, pues esto sería operar del mismo modo que lo hacen las narrativas neoliberales e institucionales. Un dilema es considerado una interpretación de la experiencia por parte de un actor determinado de acuerdo a sus valores y creencias; y que tiene la propiedad de contradecir valores y creencias preexistentes.

Por tanto, la emergencia de un dilema en el sistema de gobernanza depende más de la capacidad de influencia –o de poder- de ese actor, que de las características objetivas de esa experiencia. Desde esta perspectiva podemos asumir que si la narrativa neoliberal ha modificado los sistemas de gobernanza a escala mundial, y es incuestionable que así ha sido, no es tanto por la objetividad y validez de sus postulados como por la capacidad y el poder de los actores que los han impulsado. Del mismo modo, podríamos entender que para que la A21L logre transformar la dinámica de gobernanza debería ser capaz de canalizar las capacidades y dotar de influencia a aquellos actores preocupados por la sostenibilidad del desarrollo urbano. En consecuencia, la dimensión técnica y metodológica de la A21L se supedita a la creación de espacios no solo de reflexión, diálogo y consenso, sino también de contestación e incidencia política.

2.3.1.5 La vertiente analítica y normativa de la gobernanza, su vínculo con el desarrollo

Hasta ahora se ha eludido entrar en la discusión valorativa sobre los fines de la gobernanza. Se ha dado casi por supuesto que estos fines existen y que de algún modo se asemejan a los del desarrollo humano sostenible, pero esto no tiene porque ser así. De hecho, hay quien considera (UN-HABITAT, 2004) que “se trata de un concepto neutral, en el sentido de que los actores, mecanismos y procesos (de gobernanza) pueden producir resultados positivos o negativos”.

Resulta difícil asumir que pueda haber conceptos neutros, pues sólo el hecho elegirlos como referencia implica reconocer ciertas potencialidades en ellos. Lo que sí que es

posible reconocer es una dimensión más analítica del término -qué entendemos por gobernanza- y otra más normativa -para qué queremos la gobernanza-.

En su vertiente analítica y tal como la hemos formulado, la gobernanza consiste en el conjunto de interacciones e instituciones a través de las cuales los actores ejercen su poder para influir en la dirección de una determinada sociedad. Este sistema lo podemos caracterizar en términos de diversidad, complejidad y dinamismo; pero en última instancia será eficaz en la medida en que sea capaz de articular políticas públicas que pongan las capacidades de los actores al servicio de la satisfacción de las necesidades que colectivamente se consideran importantes.

La vertiente normativa aparece precisamente a la hora de definir cuáles son aquellas necesidades básicas a satisfacer y, en consecuencia, cuáles son los objetivos a alcanzar por las políticas públicas. Pero también lo hace en relación a la estructura y funcionamiento del sistema institucional en sí. La componente normativa aparece en relación no sólo al “qué” sino también al “cómo”, es decir, al conjunto de reglas que deben regir los procesos de resolución colectiva de problemas.

Es así como la gobernanza ha entrado de lleno en el mundo del desarrollo y cómo los organismos internacionales han tratado de dotarla de una componente normativa acorde a los objetivos que pretendían impulsar. En ese sentido, es destacable el papel que ha desempeñado el PNUD a la hora de contraponer el modelo de desarrollo humano como referencia normativa de la gobernanza frente a los planteamientos originarios del Banco Mundial.

“La gobernanza para el desarrollo humano consiste no solamente en la eficiencia de las instituciones y reglas que promueven el desarrollo a través del funcionamiento de los mercados y la prestación de servicios públicos dignos de ese nombre; sino también en la protección de los derechos humanos, la promoción de una participación más amplia en las instituciones y reglas que afectan a la vida de la gente y en alcanzar resultados económicos y sociales más equitativos”

UNDP. *Democratic governance for human development*. 2002.

En este sentido, se asume que la promoción del desarrollo humano no es sólo un desafío social, económico y tecnológico, sino también político e institucional.

La importancia de las instituciones para el desarrollo humano fue destacada por Sen (2000), al considerar que son ellas las que contribuyen a nuestras libertades y es en términos de esta contribución como deben ser evaluadas. Por tanto, la dimensión democrática de las instituciones que conforman el sistema de gobernanza no es sólo un aspecto instrumental a su eficacia, sino también un aspecto esencial e intrínseco al desarrollo humano que pretenden promover.

Así, la componente normativa de la gobernanza es destacada por el PNUD cuando habla de “buena” gobernanza como el conjunto de procesos y estructuras que guían las relaciones políticas y socioeconómicas, de acuerdo a los objetivos que en su concepción persigue el desarrollo humano sostenible. Así, afirma que *“las instituciones de gobernanza en los tres niveles (estado, sociedad civil y sector privado) deben ser diseñadas para contribuir al desarrollo humano sostenible, mediante el establecimiento de las circunstancias políticas, legales, económicas y sociales para la reducción de la pobreza, la creación de empleo, la protección medioambiental y el avance de la mujer”* (UNDP, 1997, pág. 7).

De este modo, la discusión ya no se limita a determinar qué es la gobernanza, sino a cómo debe ser la gobernanza para promover el desarrollo humano sostenible. En la medida en que una cosa condiciona a la otra, la distinción entre la vertiente analítica y normativa se difumina notablemente.

2.3.2 La gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible

La ciudad es el ámbito de gobernanza más cercano a la ciudadanía y a su vez es el espacio donde se manifiestan todas las grandes contradicciones de la época actual. Por un lado es un espacio esencial en la era de la globalización, por su papel en la creación de riqueza basada en la economía del conocimiento; por otro, alberga las mayores concentraciones de pobreza y degradación ambiental del planeta. En cierto sentido, son espacios privilegiados para la interacción entre gobiernos y ciudadanos, y por lo tanto para la práctica de la democracia, no obstante están sometidos a eventos y procesos ocurridos en esferas que escapan a su control. Por ello, el gobierno de la ciudad aborda en la actualidad retos y desafíos extraordinarios para enfrentar la diversidad, la complejidad y el dinamismo que le son característicos.

En esencia, la gobernanza urbana la entenderemos como el proceso que permite a la ciudad movilizar las capacidades y recursos de los diferentes actores urbanos para enfrentar estos desafíos. Concretamente consiste en *“la colaboración efectiva en la planificación, toma de decisiones e implementación de los diversos esfuerzos coordinados entre el gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado para la consecución progresiva del desarrollo urbano sostenible y la democracia local”* (Pieterse, 2000, pág. 4). Según Brito, consistiría en aquella forma de gobernar que *“se caracteriza por aprovechar el aprendizaje social y estimular la eficiencia adaptativa en su comunidad, al vincularse a ella a través de dispositivos y herramientas que perfeccionan la democracia a nivel local, incrementando su calidad”* (Brito, 2002, pág. 262).

Desde el punto de vista de UN-HABITAT, *“no es el dinero, ni la tecnología, ni siquiera la disponibilidad de expertos sino la buena gobernanza la que marca la diferencia de una ciudad bien gestionada e inclusiva”* (UN-HABITAT, 2002, pág. 8). En ese sentido,

entiende que la gobernanza urbana es la *“suma de las diferentes formas en que individuos e instituciones públicas y privadas, planifican y gestionan los asuntos comunes de la ciudad”* (UN-HABITAT, 2002, pág. 9).

Estas visiones de la gobernanza urbana incluyen una componente normativa fuerte que se articula a través de las ideas de desarrollo urbano sostenible, democracia local y ciudad inclusiva.

Así, para UN-HABITAT la “buena gobernanza urbana”, se refiere *“a aquella gobernanza intrínsecamente ligada al bienestar de la ciudadanía”* que asume *“que a ningún hombre, mujer, niño o niña, puede negársele el acceso a las necesidades de la vida urbana, incluyendo cobijo adecuado, garantía de propiedad, agua potable, infraestructura de saneamiento, un ambiente limpio, salud, educación y nutrición, empleo y seguridad pública, y movilidad. A través de la buena gobernanza urbana, la ciudadanía dispone de una plataforma que le permite utilizar y desarrollar su talento para mejorar su condición social y económica”* (UN-HABITAT, 2002, pág. 9)

Tal como se ha mencionado anteriormente, es precisamente esta componente normativa la que define las características que debe tener la gobernanza urbana. Así la noción de inclusión es entendida por UN-HABITAT no sólo como un resultado, sino como una de las características deseables de los procesos de gobernanza. Una ciudad inclusiva es aquella en la que ningún hombre o mujer es excluido del bienestar y los beneficios de la ciudadanía urbana. Pero además, construir esta ciudad inclusiva requiere de procesos de gobernanza basados en la toma inclusiva de decisiones. En ese sentido, el “quién” es excluido -o incluido- de “qué” y “cómo” son las cuestiones básicas a abordar desde la perspectiva de la gobernanza urbana (UN-HABITAT, 2002, pág. 9).

De este modo, la participación se convierte en un referente fundamental de la gobernanza urbana, y en particular se destaca la igualdad entre hombres y mujeres en los procesos de participación.

2.3.2.1 Los beneficios de una gobernanza participativa

Haciendo balance de múltiples experiencias en países del sur, autores diversos (UN-HABITAT, 2002; Pieterse, 2000; Mitlin, 2004) destacan los siguientes beneficios de la gobernanza participativa:

- La planificación y gestión urbana es más efectiva, equitativa, inclusiva y sostenible a través de procesos de gobernanza participativa.
- A través de la gobernanza participativa los gobiernos pueden aumentar su legitimidad y reafirmar su autoridad, mediante el reconocimiento de roles y responsabilidades diversas y nuevas formas efectivas de colaboración.

- La gobernanza participativa aporta un mayor campo de acción a las organizaciones de la sociedad civil, lo que aumenta su nivel de implicación en el desarrollo urbano sostenible.
- La ciudadanía se fortalece al encontrar espacios donde hacerse oír de manera directa.
- La rendición de cuentas entre los diversos actores se fortalece gracias a una interlocución directa entre ellos.

No obstante, estas valoraciones hay que tomarlas con ciertas precauciones pues, tal como menciona Pieterse (2000, pág. 14), la noción de gobernanza participativa puede ser fácilmente malinterpretada. A partir de ella, es fácil llegar a la conclusión de que si todos los actores urbanos aceptan las virtudes del enfoque colaborativo entonces se resolverán todos los problemas de la ciudad, pero esto es excesivamente ingenuo para ser cierto. Al contrario, es importante asumir que el espacio urbano está fuertemente vinculado a las relaciones de poder existentes... poder para controlar recursos, poder para tomar determinadas decisiones o evitar que se tomen otras, poder para silenciar a determinados actores. Además, en gran medida estas relaciones son conflictivas pues responden a intereses contrapuestos e incompatibles.

Así, las relaciones desiguales de poder tienden a impregnar los procesos de gobernanza participativa de manera inevitable, por lo que el riesgo de cooptación por parte de las élites locales es elevado. La gobernanza participativa debe reconocer este hecho para desde ahí promover acciones colaborativas orientadas a la consecución de objetivos compartidos, pero con un reconocimiento explícito de los intereses particulares de cada uno de los involucrados (Pieterse, 2000).

2.3.2.2 Las dimensiones de la gobernanza urbana

Siguiendo con el debate normativo sobre la gobernanza urbana, tanto UN-HABITAT como el PNUD han elaborado una serie de principios que permiten discernir los atributos deseables de una buena gobernanza (UNDP, 1997; UN-HABITAT, 2002; UN-HABITAT, 2004)¹⁹. La definición de tales principios no deja de ser controvertida, sobretudo en la medida en que aspiran a alcanzar un reconocimiento universal. No obstante constituyen una referencia básica para centrar el debate sobre la gobernanza urbana, que sin duda deberá ser reinterpretado en cada contexto local específico.

¹⁹ El PNUD (UNDP, 1997) propone nueve características de la buena gobernanza: 1) Participación, 2) Aplicación de las normas del derecho, 3) Transparencia, 4) Capacidad de respuesta, 5) Orientación al consenso, 6) Equidad, 7) Efectividad y eficiencia, 8) Rendición de cuentas y 9) Visión estratégica. UN-Habitat propone siete en su primer trabajo (UN-HABITAT, 2002) sobre buena gobernanza urbana: 1) Sostenibilidad, 2) Subsidiaridad, 3) Equidad, 4) Eficiencia, 5) Transparencia y rendición de cuentas, 6) Implicación ciudadana y ciudadanía y 7) Seguridad; pero finalmente se queda únicamente con cuatro: 1) Efectividad, 2) Equidad, 3) Participación y 4) Rendición de cuentas (UN-HABITAT, 2004).

Por ese motivo, más que hablar de principios hablaremos de dimensiones de la gobernanza urbana, entendiendo que se trata de áreas importantes a considerar en la construcción de procesos de gobernanza democrática. Asumimos además, que su carácter normativo se deriva precisamente de la interacción entre todos ellos y no tanto de su aplicación de manera aislada.

Haciendo una síntesis de las propuestas mencionadas e inspirándonos en la agrupación que proponen Graham *et al.* (2003), entendemos que las cinco dimensiones de la gobernanza urbana pueden ser las siguientes:

1. *Visión estratégica*

Los dirigentes políticos, la sociedad civil y la ciudadanía en general tienen una perspectiva amplia y a largo plazo sobre la buena gobernanza y el desarrollo humano sostenible. Esto incluye una reflexión profunda sobre la sostenibilidad urbana, así como un compromiso claro hacia la reducción de la pobreza urbana. A su vez, esta perspectiva se fundamenta en una comprensión de la complejidad histórica, cultural y social de la realidad urbana.

2. *Participación*

Las personas son el principal bien de las ciudades, son tanto el objeto como el sujeto para conseguir el desarrollo humano sostenible. La implicación ciudadana asume que vivir colectivamente no es un ejercicio pasivo: en las ciudades, las personas deben contribuir activamente al bien común. La ciudadanía, especialmente las mujeres, debe ser empoderada para participar efectivamente en los procesos de toma de decisión. Ya sea de forma directa o a través de las instituciones legitimadas que representan sus intereses. El capital cívico de los pobres debe ser reconocido y potenciado. La participación se basa en la libertad de asociación y de expresión, así como en las capacidades de participar constructivamente. La buena gobernanza media las diferencias de intereses para alcanzar un consenso amplio sobre qué es lo mejor para el bien común.

3. *Eficacia*

Las instituciones y los procesos de gobernanza tratan de servir a todos los actores, produciendo resultados que satisfagan sus necesidades y haciendo el mejor uso de los recursos disponibles. Debe haber eficacia en la provisión de servicios públicos a través de un sólido sistema de financiación de las ciudades, así como de la eficiencia en la gestión de recursos y presupuestos. La promoción del desarrollo económico local debe basarse en la ventaja comparativa de la ciudad, para posibilitar que el gobierno, el sector privado y las comunidades puedan contribuir formal o informalmente a la economía urbana. Un elemento clave para conseguirlo es reconocer y potenciar la contribución específica de las mujeres.

4. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas entre las autoridades locales, el sector privado, la sociedad civil y la ciudadanía es un aspecto fundamental de la buena gobernanza. La rendición de cuentas incluye la transparencia, y ambas son esenciales para que los actores tengan conocimiento sobre el gobierno local y sobre quién está siendo beneficiado de sus decisiones y acciones. La transparencia se construye sobre el flujo libre de información. Los procesos, las instituciones y la información deben ser directamente accesibles para los actores y se proporciona la suficiente información como para entenderlos y darles seguimiento. De la misma manera, la corrupción no debiera existir en las ciudades, ya que socava la credibilidad del gobierno local y puede agravar la pobreza urbana. Las leyes y políticas públicas deberían aplicarse de manera transparente y predecible. Consejeros, regidores, técnicos y otros trabajadores públicos deben ser ejemplo de altos estándares de integridad profesional y personal.

5. Equidad

Todos los hombres y mujeres tienen oportunidades para mejorar y mantener su bienestar. Hay equidad en el acceso a procesos de toma de decisión y a las necesidades básicas para la vida urbana. Mujeres y hombres deben participar por igual en todos los procesos urbanos de decisión, de establecimiento de prioridades y de asignación de recursos. El poder compartido conduce a la igualdad en el acceso y uso de los recursos. Las ciudades inclusivas proveen (tanto a los pobres, los jóvenes y mayores, minorías étnicas o religiosas, o discapacitados) acceso igualitario a nutrición, educación, trabajo y sustento, cobijo, agua potable, saneamiento y otros servicios básicos. Los marcos legales deben ser justos y cumplirse imparcialmente, particularmente los referidos a los derechos humanos.

Aunque se reconoce la importancia crucial de todos estos factores sobre la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible, el enfoque de este estudio centra el análisis en las dimensiones relativas a la participación y la rendición de cuentas. Esta decisión se justifica, además de por la necesidad de reducir la amplitud de la investigación, porque a partir de literatura proveniente de campos y perspectivas distintas (Blair, 2000; Cornwall, 2002; Crook & Manor, 1998; Gaventa, 2006) parece que la viabilidad de la componente democrática de la gobernanza democrática local depende estrechamente de ellas.

Así, nos centraremos en entender la gobernanza democrática local a partir de cómo los procesos y resultados de las A21L han fomentado la participación y la rendición de cuentas. Las otras dimensiones –visión estratégica, eficacia y equidad– serán analizadas en la medida en que se relacionen con estas dos dimensiones.

2.3.2.3 Escalas interrelacionadas

Si bien la gobernanza urbana se articula sobre la ciudad como espacio físico concreto, no son sólo actores locales los que la integran. Al contrario, tradicionalmente el gobierno de la ciudad ha dependido fuertemente de administraciones públicas no locales que poseían una parte importante del poder de decisión en aspectos esenciales del desarrollo urbano.

No obstante, a nivel mundial se ha producido una tendencia clara a la descentralización que reconoce la importancia de desplazar el poder desde espacios centralizados a otros más cercanos al ciudadano. El proceso descentralizador ha aspirado a dotar de competencias, recursos y legitimidad democrática a los gobiernos locales para la implementación de políticas de desarrollo urbano que respondiesen a la realidad concreta y a las necesidades reales de sus ciudadanos. Sin embargo, este proceso ha sido muy desigual en cada país, siendo frecuente que en algunos casos no haya pasado de la mera retórica.

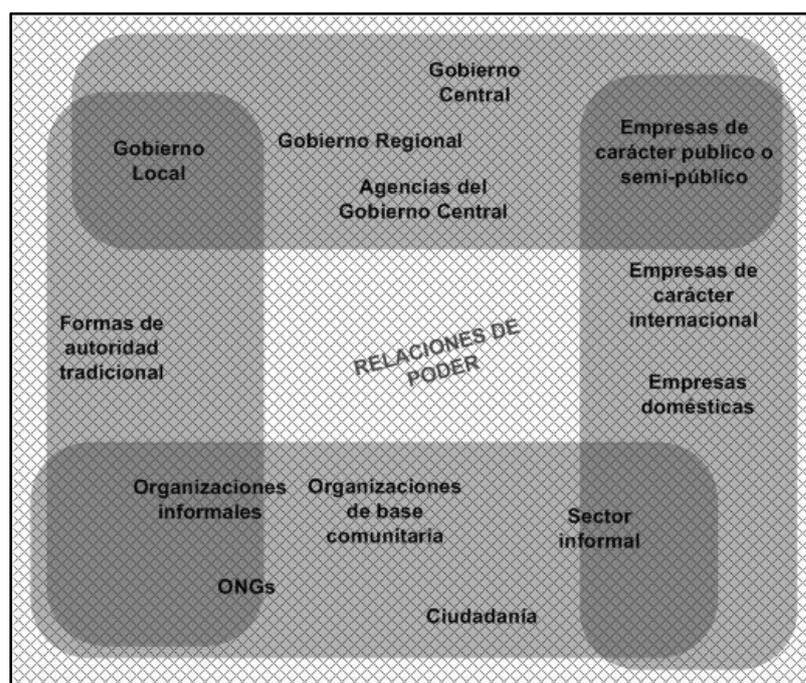


Figura 4: Las relaciones de poder como telaraña que configura la gobernanza local

Fuente: Pieterse (2000)

En cualquier caso, lo que se ha construido es una red de competencias distribuidas de modo complejo entre diferentes administraciones públicas de índole estatal, regional y local. Esto ha dado lugar a formas de gobierno multinivel donde las acciones políticas se articulan, negocian y coordinan a diferentes escalas de intervención. Cada nivel de

gobierno posee competencias concretas que condicionan y modulan las competencias de los otros niveles de gobierno, configurando un sistema de pesos y contrapesos que da lugar a un sistema de gobernanza urbano que trasciende lo puramente local.

Esto implica la necesidad de analizar el contexto local como un espacio que no está aislado, sino que es interdependiente de las esferas regionales y nacionales de gobernanza. En según qué casos y temáticas, considerar el nivel internacional también puede ser relevante.

Escala nacional y regional

A escala nacional y regional la gobernanza democrática local puede ser promovida a través de la generación de marcos regulatorios y legislativos comunes, así como a través del apoyo en el desarrollo de capacidades locales. Concretamente, son tres los medios a escala nacional y regional para promover la gobernanza democrática en el ámbito urbano (Pieterse, 2000):

- Programas comprensivos de descentralización. Es necesario recordar la dificultad de llevar a cabo procesos de gobernanza democrática cuando no han sido transferidos a nivel local la autoridad y responsabilidad real en la toma de decisiones, incluyendo formas de devolución de poder (Blair, 2000; Crook & Sverrison, 2003). Estas formas de devolución de poder deben basarse siempre en la legitimidad democrática de las autoridades locales, y en su mayor capacidad para rendir cuentas directamente al ciudadano. Pero la descentralización no debe incluir sólo la transferencia de poder y competencia en los asuntos de interés local, sino también la transferencia de los recursos necesarios para intervenir en ellos. Esto último constituye una de las principales limitaciones de las iniciativas de descentralización y condiciona de facto la capacidad de las autoridades municipales para responder a las demandas ciudadanas, pues *“el traspaso de responsabilidades desde el nivel central al local ha sido mucho más rápido que la organización del apoyo financiero necesario para llevarlo a cabo”* (Stren, 1997). En este sentido, la reforma fiscal en las relaciones intergubernamentales es un prerrequisito de la gobernanza democrática local, si bien encuentra serias limitaciones por la baja predisposición de los gobiernos a ceder competencias suficientes en esta materia.
- Procesos de democratización en el ámbito local que favorezcan la responsabilidad, la transparencia y rendición de cuentas entre los representantes electos, los funcionarios públicos y la ciudadanía. Hay que destacar no obstante, que la existencia de una estructura legal e institucional que defina un marco de gobierno local presumiblemente democrático en un proceso de descentralización dado no implica que en la práctica esto sea así. Ello depende de cómo el marco es diseñado y aplicado, por qué es promovido, así como del tipo de régimen estatal y las especificidades del propio contexto local (Azfar, Kahkonen, Lanyi, Meagher, &

Rutherford, 2004; Blair, 2000; Crook & Sverrison, 2003; Crook & Manor, 1998; Oyugi, 2000).

- Desarrollo de capacidades de los representantes políticos y los funcionarios públicos de cara a aumentar su cualificación en el desempeño en las funciones derivadas de las nuevas responsabilidades en el ámbito local. La transferencia de poder al ámbito local es siempre conflictiva en la medida en que requiere reajustes en las relaciones entre las diferentes esferas del gobierno multinivel. El desarrollo de capacidades hace más sencilla la superación de estas tensiones. Además, el desarrollo de capacidades debe incorporar las habilidades específicas asociadas a las interacciones crecientes con la sociedad civil que emergen de la gobernanza democrática participativa.

Escala metropolitana

Por escala metropolitana se entiende aquella entidad urbana en términos reales pero supramunicipal en términos administrativos. En mayor o menor medida, la realidad urbana siempre trasciende al municipio en la medida en que las relaciones económicas y sociales van más allá del territorio abarcado por la municipalidad y la prestación de servicios al ciudadano también.

En este sentido es importante considerar la escala metropolitana como un espacio que incide notablemente en la configuración de la realidad urbana y que merece ser considerado en los procesos de gobernanza democrática de la ciudad.

De hecho, muchas grandes y medianas ciudades son hoy ciudades plurimunicipales, siendo casi inexistentes las estructuras de gobierno metropolitano, lo que amplifica notablemente las dificultades de las ciudades tanto centrales como periféricas del área (Borja, 2001b, pág. 42). No basta por tanto con entes sectoriales de gestión o coordinación de las áreas metropolitanas, sino que es necesaria la creación de mecanismos e instituciones plurimunicipales con la legitimidad democrática suficiente para posibilitar la cooperación intergubernamental e intermunicipal e integrar la ciudad con los territorios a los que se vincula.

Escala municipal

A nivel municipal, Pieterse (2000) destaca dos ámbitos relevantes para la promoción de la gobernanza democrática participativa:

- Las políticas y estrategias internas, orientadas a fortalecer el funcionamiento de la administración local, y
- las políticas y estrategias externas, orientadas a fortalecer su capacidad de interlocución con los diversos actores de la sociedad civil y el sector privado.

En relación a las políticas y estrategias internas se destacan dos aspectos. Por un lado, las reformas políticas que permitan pasar de un modelo de funcionamiento tradicional a

un modelo de funcionamiento estratégico, caracterizado por la superación de la fragmentación departamental tradicional y por tender a un funcionamiento más integrado, tanto en la prestación de servicios a la ciudadanía como en la interacción con otros niveles de gobierno estatal. Por otro, el recurso a reformas o innovaciones administrativas que aumentan la eficacia y eficiencia de la administración local, como la prestación de servicios integrados, el incremento de la capacidad fiscal, la reestructuración de los sistemas de gestión de recursos humanos, la gestión basada en el rendimiento (de individuos, equipos, programas, departamentos y proyectos), la evaluación y monitorización intensiva y el desarrollo de políticas formales de participación ciudadana (Pieterse, 2000).

En relación a las políticas y estrategias externas, Pieterse (2000) hace hincapié en las relaciones de la administración pública local con la sociedad civil a través de la participación y la educación cívica, y con el sector privado a través de los partenariados estratégicos y el impulso del desarrollo económico local.

2.3.2.4 La gobernanza como proceso

Este conjunto de intervenciones en las diferentes esferas de la gobernanza local no deben ser contempladas como innovaciones de índole tecnocrática. Al contrario, hay que entenderlas como áreas de influencia en la gobernanza que es necesario considerar de acuerdo a las especificidades de cada espacio local concreto.

En ese sentido, la gobernanza democrática local debe renunciar a soluciones preconcebidas de pretendida validez universal y centrarse en el desarrollo del conocimiento colectivo a través de la participación y el diálogo entre actores en experiencias locales y prácticas concretas.

La gobernanza participativa debe ser concebida como un proceso en el que los actores públicos y los grupos de la sociedad civil se involucran con una gran variedad de intenciones, perspectivas y conocimientos. Las relaciones previamente existentes condicionan fuertemente el inicio del proceso, pero conforme éste evoluciona las perspectivas pueden cambiar dando lugar a la emergencia de nuevos enfoques (Mitlin, 2004) que convergen en nuevas dinámicas de actuación para el desarrollo urbano sostenible.

Esto es coherente con la concepción del desarrollo humano sostenible como un proceso infinito en el que más que alcanzar objetivos específicos a través de tecnologías, políticas, instituciones o intervenciones particulares, lo que importa es la gestión del cambio (Uphoff, Esman, & Krishna, 1998). Si asumimos que el desarrollo humano sostenible es un proceso continuo de cambio, entonces la gestión (o el gobierno) de ese cambio debe serlo también.

Además, conforme los cambios en el contexto urbano se aceleran como consecuencia de los procesos de globalización, las soluciones a los problemas del presente quedan obsoletas con facilidad. Por este motivo, un enfoque de sostenibilidad en el desarrollo debe estar basado en el aprendizaje continuo y la adaptación en un mundo en el que las condiciones que interrelacionan los problemas económicos, ambientales, sociales y políticos (medio ambiente, salud, disponibilidad de recursos, políticas, tecnologías, mercados...) están en un flujo de cambio constante.

Siguiendo a Korten (1980), podemos conceptualizar el desarrollo humano sostenible como un proceso de cambio social que arraiga en el aprendizaje social y la innovación continua. Lo que cuenta no es tanto la capacidad para resolver los problemas actuales, sino la capacidad para entender e interpretar un contexto altamente dinámico y adaptarse a él. Por tanto, es necesario concebir los programas de desarrollo como sistemas flexibles y adaptativos, en los que el éxito viene determinado por la capacidad tanto del programa como de los actores locales para innovar, aprender y adaptarse.

En el marco de la promoción del desarrollo humano sostenible en el ámbito urbano, considerar la gobernanza democrática local como un elemento central responde a un enfoque netamente de proceso. De acuerdo con Ferrero (2004), éste quedaría caracterizado por los siguientes atributos²⁰: el desarrollo como proceso no es una función de estado, sino que trata de la evolución positiva de las condiciones de vida de los habitantes de un entorno local; esta evolución estaría basada en el desarrollo humano sostenible, en la generación de capital social, en la potenciación de procesos de aprendizaje social y en la existencia de visión estratégica, entre otros. Por tanto, cualquier intervención de desarrollo interaccionará con el capital social, erosionándolo o potenciándolo. En ese sentido, consideramos que lo importante no es tanto formular estrategias, planes, programas o proyectos puntuales que pueden ser excelentes en un momento dado. Sino que lo verdaderamente relevante para el desarrollo es configurar una determinada dinámica de interrelación entre los actores de la ciudad²¹. El capital social pasa a ser un concepto central, pues es precisamente esta dinámica la que determina la capacidad última de una sociedad para explorar el contexto de manera

²⁰ Para una discusión en profundidad del enfoque de proceso se recomienda revisar Ferrero (2004)

²¹ No obstante, los instrumentos o intervenciones serán necesarios, máxime en el marco de la Agenda 21 Local, con gran carga conceptual y metodológica vinculada a la planificación estratégica urbana. Siguiendo de nuevo a Ferrero (2004), lo esencial será que la metodología adoptada para la A21L tenga enfoque de proceso y, por tanto, promueva intervenciones: orientadas al aprendizaje, con diseño emergente y perfilado de abajo a arriba; donde se asume la incertidumbre y predomina la flexibilidad y adaptabilidad; que promueven la participación, la búsqueda deliberativa y concertada de soluciones y la toma de decisiones democrática; que generan o aumentan el capital social, el conocimiento y la construcción de capacidades, que incorporan necesariamente la dimensión ecológica en la toma de decisiones.

productiva y generar el aprendizaje social necesario para movilizar colectivamente los conocimientos, capacidades y recursos en la dirección adecuada.

Y así como los asuntos centrales del desarrollo son, en esencia, asuntos de poder (Korten, 1990), en el mismo centro de estas interrelaciones encontramos el espacio donde se manifiestan las relaciones de poder entre los diferentes actores urbanos.

Esta dimensión política del desarrollo humano sostenible nos lleva de nuevo al debate sobre la democracia, es decir, a la discusión sobre los modos legítimos en el ejercicio del poder. Desde nuestra perspectiva, es precisamente esta componente democrática la que proporciona el potencial transformador necesario que la gobernanza urbana requiere para potenciar el desarrollo humano sostenible. No podemos limitarnos a los viejos modelos de democracia representativa, muy cuestionados en su funcionamiento a nivel local, sino que deberemos abrirnos a los debates que a este respecto nos proporciona la democracia participativa. De esto es de lo que hablaremos en el punto siguiente.

2.3.2.5 El debate sobre la democracia: profundizando en la democracia local

Son diversas las preocupaciones sobre el estado de la democracia en la actualidad que, de alguna manera, demandan cambios asociados a una mayor participación de los ciudadanos en las decisiones públicas.

Los problemas de legitimidad de políticos e instituciones, la percepción de ineficacia de los servicios públicos o los problemas de igualdad derivados del agravio que sufren determinados grupos sociales al ser excluidos de los espacios de decisión e influencia política, generan un cierto desasosiego democrático que lleva a concebir la democracia como una competencia entre élites y que configura un ciudadano común que vive de espaldas a la política, moviéndose en el espacio privado de sus intereses particulares y exhibiendo una actitud pasiva, cuando no de manifiesto desprecio frente a la actividad pública (Blas & Ibarra, 2006).

Esta visión negativa de la democracia se basa en el hecho de que día a día los espacios deliberativos públicos han ido progresivamente desapareciendo para dejar paso a la política-espectáculo que trata a los ciudadanos como meros consumidores (Sartori, 1998 citado en Blas & Ibarra, 2006). De este modo, son las exigencias del propio sistema mediático las que configuran la agenda política, en mayor medida incluso que los propios políticos (Ramonet, 1998).

Siguiendo a John Gaventa, podemos asumir que hoy por hoy la respuesta a los déficits de la democracia debe ser más democracia. Esta idea se fundamenta en la tradición de las democracias participativas y surge con vocación de complementar y fortalecer los principios, instituciones y prácticas de la democracia representativa.

Desde este punto de vista, la democracia no es sólo un conjunto de reglas, procedimientos e instituciones que garantizan derechos civiles y políticos, y no puede ser reducida a una competición entre partidos. Al contrario, es un proceso a través del cual los ciudadanos ejercen un control sobre las decisiones que afectan a sus vidas y como tal es un proceso siempre en construcción. La ciudadanía democrática se consigue mediante el ejercicio de derechos civiles y políticos, pero también de derechos sociales, que deben ser conquistados a través de procesos de participación no exentos de conflicto (Gaventa, 2006, pág. 11).

Así como la democracia liberal representativa concibe la participación del ciudadano en términos de consentimiento, la democracia participativa lo hace en términos de compromiso activo. En la primera hay participación, y es precisamente esta participación la que le da sentido, pero se limita a unas elecciones en las que los ciudadanos dan su aprobación (o no) a las acciones de los gobernantes. De hecho la preocupación inicial de la democracia liberal fue precisamente cómo proteger a la democracia de un exceso de participación por parte de la gente, que se consideraba poco preparada. En cambio, la segunda pretende activar las capacidades del ciudadano para proponer y decidir activamente sobre aquellos aspectos que son de su interés. Mientras que la primera se preocupa de proteger la esfera privada del individuo frente a las arbitrariedades del estado -y esto es sin duda una aportación irrenunciable-, la segunda se centra precisamente en lo contrario, en cómo el ciudadano puede invadir el ámbito de lo público.

Reconoce por tanto, el valor y la capacidad reflexiva de la ciudadanía y considera indispensables sus aportaciones para abordar los problemas y buscar soluciones en un mundo complejo. Conceptualmente, la democracia participativa es poco elitista pues considera que el poder no debe quedar exclusivamente en manos de un grupo de elegidos, sino que la ciudadanía debe conservar una parte importante de ese poder y ejercerlo activamente. Además, considera que todos los conocimientos son valiosos para enfrentar las cuestiones públicas. La diferencia entre el experto más prestigioso y el vecino de barrio es que conocen aspectos diferentes del problema, por lo tanto es necesario el diálogo para encontrar puntos de encuentro que satisfagan ambas perspectivas. La democracia participativa se basa en el diálogo y reconoce la capacidad de dialogar como una capacidad intrínsecamente humana que no debe quedar aparcada al ámbito privado, sino que debe canalizarse a las preocupaciones comunes para favorecer una deliberación colectiva sobre los asuntos públicos.

Según Guillermo O'Donnell, reconocido por sus contribuciones en relación a las transiciones democráticas en América Latina, el desafío consiste en expandir la democracia desde una *“democracia de los votantes a una democracia de los ciudadanos”* (O'Donnell, 1997). Este punto de vista es fundamental en la discusión sobre la ciudad y el desarrollo humano sostenible, en la medida en que implica una

visión más robusta sobre los derechos, pero también sobre las responsabilidades de la ciudadanía. Además, la ciudad como espacio de intervención política tiene la dimensión adecuada para el ejercicio de la ciudadanía²². Es lo suficientemente compleja como para requerir de diálogo y deliberación, pero lo suficientemente cercana para que éste se produzca directamente entre los ciudadanos. Ya no es suficiente con protestar y reclamar soluciones por parte de los poderes públicos; desde esta perspectiva es necesario también aportar ideas y comprometerse con ellas. Para eso es necesario aprender a escuchar y aprender a aprender a través del diálogo público.

La gobernanza participativa conduce a una situación de interacción compleja entre la democracia participativa y la democracia representativa. Fortalecer procesos democráticos que posibiliten más justicia social e inclusión no descarta reconocer la importancia de las instituciones políticas y las contribuciones que, en este sentido, ha realizado la concepción liberal democrática. De hecho, una de las cuestiones clave es la mejor comprensión de cómo los procesos participativos y deliberativos interactúan, modifican o fortalecen las instituciones tradicionales de democracia representativa (Gaventa, 2006, pág. 22). En definitiva, estos procesos deliberativos y participativos no deberían sustituir otros procesos democráticos de corte representativo -como las elecciones locales-.

Siguiendo a Gaventa (2006, pág. 14) podemos identificar cuatro escuelas diferentes que en el ámbito del desarrollo han elaborado propuestas concretas para fortalecer la democracia a través del compromiso de los ciudadanos. No se trata de propuestas exclusivas ni del todo contrapuestas, pero parten de premisas lo suficientemente diferentes como para ser consideradas por separado.

Profundizando en la democracia mediante el fortalecimiento de la sociedad civil

Es una propuesta ampliamente impulsada desde los organismos donantes de ayuda internacional y consiste en invertir recursos en una “vibrante” sociedad civil que complemente a las instituciones políticas y los sistemas electorales. De este modo se proporciona un contrapeso sólido a la acción gubernamental que ejerce labores de control. En esta línea se suele destacar el papel de una sociedad civil independiente y capaz de exigir al estado que rinda cuentas de sus acciones. Prima por tanto el papel de las organizaciones sociales en defensa de intereses específicos (derechos humanos, medio ambiente...) y los medios de comunicación. Pero básicamente se reconoce su papel en cuanto a control del gobierno, no tanto en cuanto a participación en procesos de co-gobernanza, y con una clara perspectiva *top-down* (Gaventa, 2006, pág. 14).

²² Sin duda esta afirmación debe ser matizada –y reconsiderada– en relación a las grandes aglomeraciones urbanas.

Profundizando en la democracia a través de la democracia deliberativa

Una perspectiva diferente del debate la aportan aquellos que centran su atención en la calidad de la deliberación que llevan a cabo los ciudadanos cuando se juntan para discutir y debatir los asuntos públicos. Su preocupación fundamental es que las argumentaciones sean públicas y razonadas, y en consecuencia puedan ser sometidas a críticas abiertas por parte de los participantes. En cierto modo, lo que propone es que las decisiones colectivas no pueden basarse en argumentos o razones ocultas sino que deben someterse al escrutinio y el juicio público. Desde una perspectiva de democracia directa esto presenta ciertas limitaciones, ya que las capacidades de argumentación no son nunca igualitarias y en ocasiones actúan como velo que esconde relaciones de poder ocultas.

Profundizando en la democracia a través de la participación

La participación se ha convertido en otra de las muletillas que el mundo del desarrollo ha incorporado de manera rotunda en los últimos tiempos. Ya sea desde el punto de vista de los donantes, de las administraciones públicas o de las organizaciones no gubernamentales no hay plan, programa o proyecto de desarrollo que no se legitime en las supuestas virtudes de la participación... al menos en su vertiente retórica. En cierto modo, los enfoques participativos que tradicionalmente se han empleado en el marco de los proyectos de desarrollo han ido incorporándose progresivamente al desarrollo de una gobernanza participativa más amplia.

Desde el punto de vista de la ayuda al desarrollo, escuchar la perspectiva local se supone que da lugar a intervenciones más eficaces y eficientes que responden mejor a las necesidades reales de la ciudadanía. Además, se menciona reiterativamente que es imprescindible para la apropiación local de los programas. En ese sentido, se ha tratado de vincular democracia e inclusión a través de la participación de representantes de los sectores excluidos en los procesos de elaboración de políticas y planes de desarrollo (Gaventa, 2006, pág. 15).

Profundizando en la democracia a través de la gobernanza participativa orientada al empoderamiento²³

Esta perspectiva se formula desde una crítica a la visión sesgada de la participación que no tiene en cuenta las dinámicas de poder que atraviesan las relaciones entre los actores del desarrollo. En ese sentido, advierte de la facilidad con que este término puede ser capturado y cooptado por las élites.

Hasta cierto punto, resulta curioso ver cómo un concepto en su origen tan radical, es hoy habitual en las propuestas, mandatos y discursos de los más diversos organismos

²³ *Empowered participatory governance* en su formulación original en inglés (Gaventa, 2006, pág. 19)

de desarrollo (Leal & Opp, 1998/99). Si vamos a la concepción original de Paulo Freire, la participación se entiende como un proceso emancipador en el que las personas se convierten en sujetos activos del pensamiento y la acción para derrotar a sus opresores. Para ser significativa, la participación en los procesos de desarrollo requiere de la transferencia de poder desde los individuos e instituciones dominantes a aquellos que se encuentran subordinados. Requiere por tanto, cambios profundos en el sistema de poder a través del impulso de los movimientos sociales como expresión genuina de los sueños y deseos de la gente (Freire, 1970 citado en Leal & Opp, 1998/99).

Poco queda ya de esta filosofía en los discursos dominantes sobre desarrollo, pues habitualmente la participación ha sido reducida a su perspectiva técnica y vaciada de contenidos en cuanto a las desigualdades de poder entre los actores y los aspectos estructurales de dicha desigualdad.

Para superar estas críticas, se han elaborado propuestas que hacen hincapié en la dimensión relativa al empoderamiento de los procesos de gobernanza. Pero incluso este término hay que tratarlo con precaución, ya que tal como dice Gerald Schmitz *“lo más remarcable de los discursos de moda sobre el desarrollo participativo es hasta qué punto han logrado evadir el debate sobre las relaciones de poder que mantienen a la gente pobre... incluso el término empoderamiento ha sido virtualmente cooptado para promover el vínculo ideológico entre la participación popular y la liberalización económica”* (Moore & Schmitz, 1995 citado en Leal & Opp, 1998/99).

Extraída de su contexto sistémico, reducida a su dimensión técnica y con una concepción del empoderamiento desvinculado de la dinámica social, la participación no puede abordar los problemas estructurales del desarrollo y la pobreza. Al contrario, es necesario concebir la participación y el empoderamiento en sintonía con la noción de agencia de Sen (1999), es decir como la capacidad de la gente para transformar la realidad a través del cambio social (Leal & Opp, 1998/99). Esto da lugar a una concepción republicana del ciudadano como individuo que actúa y delibera junto a los demás en los espacios públicos, lo que supone una sustancial transformación de la cultura política. La ciudadanía no sólo defiende sus libertades negativas, o derechos frente al estado, sino que sobre todo exige y practica libertades positivas, o aquellas dirigidas a participar en la decisión sobre cómo y para qué debe organizarse el poder político (Blas & Ibarra, 2006).

Es precisamente esta última perspectiva propuesta por Gaventa la que orienta nuestro trabajo sobre la A21L como instrumento para profundizar en la democracia local. Tal como indicábamos con anterioridad, de las diversas dimensiones de la gobernanza nos centraremos en dos de ellas: la participación y la rendición de cuentas. La primera nos permitirá entender los procesos que abren espacios de participación para la ciudadanía. La segunda nos permitirá, precisamente, vincular la idea de participación con la de

empoderamiento de una manera consistente, es decir, evitando alguna de las limitaciones de la actual retórica sobre la participación.

Debido a la importancia concedida a estos dos conceptos, se hace necesario desarrollar en profundidad la comprensión que de ellos se hace. Este es el objetivo del apartado siguiente.

2.4 De la participación y la rendición de cuentas

2.4.1 La participación en los procesos de planificación del desarrollo

2.4.1.1 Hacia una definición de participación

Como ya se ha discutido, la participación es un concepto controvertido y marcadamente político, presente en visiones convencionales y alternativas del desarrollo. Asociada a ideas como ciudadanía, empoderamiento o democracia, son numerosas las voces y argumentos actuales en favor de una gobernanza participativa que profundice sobre formas democráticas y sustituya la percepción sobre los ciudadanos como meros votantes, consumidores, clientes o beneficiarios, para pasar a tratarlos como agentes de desarrollo. Muchos de estos debates, a su vez, señalan el interés en el fortalecimiento de la gobernanza participativa en el nivel local, donde nuevos espacios democráticos se abren desde iniciativas procedentes de esferas de decisión superiores o demandas ciudadanas (Cornwall, 2002; Gaventa, 2006).

Desde el punto de vista de los enfoques sobre planificación del desarrollo como la A21L, podemos entender la participación como el *“proceso que posibilita una capacidad colectiva permanente para identificar y analizar problemas, formular y planificar visiones y soluciones, movilizar recursos e implementar acciones en todas las áreas necesarias del desarrollo humano sostenible, en el intento de las personas por ganar control sobre los procesos que condicionan sus vidas”* (Leal & Opp, 1998/99, págs. 7-8).

Además, en la discusión que nos ocupa la participación es situada en un marco de instituciones políticas, económicas y sociales creadas con un propósito social de permanencia por elección humana colectiva. Así, la participación debe pensarse como el *“resultado de procesos históricos en los que actores colectivos (sociedad civil, estado y otros) negocian relaciones en un terreno institucional pre-existente que constriñe y facilita formas de acción”*. Esta comprensión de la participación, no centrada en la sociedad civil como si ésta fuera autónoma del contexto institucional en el que está inmersa, reconoce que las instituciones políticas modifican de múltiples maneras cómo la gente se organiza para implicarse en tareas colectivas (Houtzager, Gurza Lavalle, & Acharya, 2003, pág. 29).

Finalmente, y en sintonía con nuestro debate sobre la profundización de la democracia local, trataremos de explicitar las relaciones de poder que emergen en un proceso participativo entre los diferentes actores colectivos a través de la idea de espacio,

concepto utilizado ampliamente en los debates sobre participación y ciudadanía. Por “espacios democráticos” entendemos aquellos en los que ciudadanos se vinculan para ejercer su ciudadanía e influenciar procesos de gobernanza (Cornwall, 2002).

En este sentido, consideraremos la A21L como un proceso de planificación que abre nuevos espacios democráticos para la participación en relación al desarrollo humano sostenible de la ciudad. Se trata de espacios donde los actores negocian, debaten y priorizan las acciones y el uso de los recursos, pero también donde transforman sus percepciones y valores sobre la sostenibilidad urbana y donde aprenden colectivamente a desarrollar estrategias comunes para su desarrollo.

2.4.1.2 Qué, quién, cuándo y cómo

A la hora de definir las características de un espacio democrático en forma de proceso participativo, son cuatro las cuestiones a considerar: qué tipo de participación se da, quién participa (y quién no) en él, cuándo se produce tal participación y cómo se lleva a cabo.

Respecto al **tipo de participación**, son múltiples las taxonomías elaboradas y en su mayoría toman forma de escala para enfatizar la existencia de diferentes grados de participación. Nosotros seguiremos la elaborada por Wilcox (1994), pensada para procesos participativos impulsados desde la administración pública y que considera los siguientes niveles:

1. Información: es el requisito previo para cualquier otro nivel de participación y puede ser apropiada en determinadas circunstancias. Consiste en informar a la ciudadanía de lo que se va a hacer.
2. Consulta: consiste en ofrecer un número determinado de opciones y recoger sugerencias. La consulta es apropiada cuando se pueden ofrecer alternativas sobre lo que se va a hacer pero no la oportunidad de desarrollar las ideas propias o colaborar en la implementación.
3. Decisión conjunta: consiste en animar y permitir que otros propongan ideas y opciones, y conjuntamente se elija la mejor opción. Implica dar a la gente el poder de decidir sin compartir por completo la responsabilidad de llevar a cabo las propuestas.
4. Actuación conjunta: Los diferentes intereses involucrados no sólo deciden conjuntamente, sino que se asocian para su implementación. Puede suponer una colaboración puntual o el establecimiento de acuerdos de colaboración permanente con otros actores. Requiere emplear el mismo lenguaje y tener una visión compartida de lo que se quiere; además, supone llevarlo a cabo. Las acciones deben basarse en relaciones de confianza y en acuerdos básicos sobre lo que se pretende hacer. Cada uno debe percibir que tiene un papel relevante en la

colaboración, una representación justa en lo que se hace y la oportunidad de conseguir aquello por lo que trabaja.

5. Apoyo a iniciativas independientes: Significa ayudar a otros actores del entorno local a desarrollar y llevar a cabo sus propios planes a través de un marco de ayudas, asesorías o apoyo económico. Lógicamente los que llevan a cabo este apoyo suelen imponer condiciones a las acciones que apoyan.

En relación a **quién participa**, las posibilidades son dos, las entidades y los ciudadanos a título individual. Las primeras pueden ser de todo tipo, tanto de la administración pública como de la sociedad civil y el sector privado. En particular, un factor clave del desarrollo local es la influencia de las organizaciones locales y el grado en que son reconocidas como interlocutores válidos por la administración (Gomila, 2000). En ese sentido, podemos entender que los grupos son los protagonistas de la participación urbana y que el tejido asociativo es un indicador de calidad democrática, si bien en ocasiones adolecen de problemas de representatividad. Por ese motivo, los procesos de participación se abren a ciudadanos que se integran en ellos a título individual. Esto tiene un fuerte potencial educativo (la participación como principal escuela de democracia), aunque normalmente presenta limitaciones en cuanto a la información disponible y continuidad.

En cuanto al **cómo se participa**, destacar que no hay fórmulas mágicas y que es necesario adaptar la gran diversidad de mecanismos, instrumentos y técnicas existentes. En cualquier caso es necesaria una voluntad política clara y un cierto grado de complicidad entre los impulsores del proceso (Font & Blanco, 2003).

Finalmente, el **cuándo se participa** supone integrarla adecuadamente en procesos que han de conducir a decisiones o acciones claras. En ese sentido, es necesario planificar la participación de acuerdo a las restricciones externas al propio proceso participativo. Tal como se comentó con anterioridad, la participación se orienta a transformar algún aspecto de la realidad externa al propio proceso participativo, por ese motivo es importante evitar debates estériles que no conduzcan a nada y generen frustración en los participantes.

Pero siguiendo a Joan Font e Ismael Blanco, el criterio último para valorar un proceso participativo es esencialmente un criterio de proceso, pues se refiere a las transformaciones que se han producido en el seno de sus propios participantes. Podremos decir, por tanto, que *un proceso de participación habrá funcionado correctamente si una vez completado el ciclo la mayoría de los involucrados creen que ha valido la pena y confían más que al principio en la participación* (Font & Blanco, 2003). Lo que se asume implícitamente en esta consideración es que un proceso de participación funciona cuando consolida la credibilidad de los enfoques participativos en la planificación del desarrollo o en la resolución de problemas colectivos. Como veremos a lo largo del presente trabajo, esta idea tiene mucho que ver con la noción de

institucionalización, o de cómo los procesos participativos generan reglas del juego nuevas que son incorporadas por los sistemas locales de gobernanza democrática.

2.4.1.3 Bases político-metodológicas

Comprender la interacción entre las relaciones de poder, la creatividad y el aprendizaje colectivo en el marco de los procesos de participación requiere establecer sus fundamentos desde una perspectiva tanto política como metodológica.

Uno de los principales aprendizajes que se derivan de las experiencias desarrolladas es que a nivel metodológico **la participación no se improvisa**. Responder a las cuatro cuestiones que planteábamos con anterioridad (qué, quién, cómo y cuándo) requiere del desarrollo de metodologías consistentes y coherentes con las realidades concretas en las que se implementan los procesos participativos. Sólo de esta manera es posible promover los cambios profundos que requiere el desarrollo humano sostenible y, a su vez, enfrentar los múltiples riesgos asociados que pueden dar lugar a fracasos sonados al respecto.

No obstante, en el camino para desarrollar estos cuerpos metodológicos, los primeros pasos no son ni metodológicos ni técnicos, sino fundamentalmente políticos (Pindado *et al.*, 2002). En ese sentido la **pregunta política** es clara: participar para qué. En respuesta a ella surgen dos grandes tipos de estrategias: participar para legitimar (posiciones, objetivos o intereses particulares previamente establecidos) y participar para transformar (promover cambios profundos en la manera de hacer ciudad). En ese sentido, la realidad muestra la existencia de puntos intermedios.

En esta línea y en sintonía con Pindado (2002), entendemos que el principal potencial transformador de un proceso participativo se deriva de su **capacidad educativa**. La reflexión y discusión conjunta sobre las cuestiones centrales de la sostenibilidad urbana puede dar lugar a procesos de aprendizaje que conduzcan a cambios profundos en la manera de actuar de los diversos actores urbanos, ya sean administraciones públicas, sociedad civil, representantes del sector privado o ciudadanos de a pie. Es destacable el hecho de que al hablar de aprendizaje lo hacemos en el sentido más amplio del término, es decir incluyendo valores, actitudes, habilidades, formas de relacionarse... La idea central es que la práctica cotidiana de la participación nos educa a participar en democracia, y permite desarrollar las habilidades de diálogo entre perspectivas y actores diferentes.

A nivel metodológico, conviene **diferenciar los procesos de los momentos participativos**. Los primeros tienen una continuidad y se construyen día a día como fruto de la interacción de sus protagonistas. Requieren de momentos puntuales de participación que configuran fases abiertas y expansivas y otras convergentes y de toma de decisiones, pero en su conjunto presentan una sintonía en su modo de

proceder y una coherencia con los objetivos que se plantean. Además, los procesos a largo plazo presentan un mayor potencial de transformación a nivel educativo.

En ese sentido, se hace necesario **construir un proyecto** que articule la participación de los actores alrededor de una cuestión o desafío concreto y que permita a los participantes vincularse a él. Sólo de esta manera es posible conseguir los compromisos necesarios para desarrollar el verdadero potencial transformador de la participación ciudadana. Este proyecto común se debe construir alrededor de tres dimensiones mínimamente compartidas por el conjunto de participantes:

- Los valores últimos que inspiran el proceso de participación.
- La percepción de los problemas a resolver.
- Las propuestas y el tipo de compromisos que surgen del proceso.

2.4.1.4 Criterios básicos de análisis

La experiencia en A21L ha generado mucho aprendizaje aplicado a la práctica de la participación ciudadana para el desarrollo humano sostenible. Así, podemos afirmar que *“cuanto mayor es la complejidad de los problemas y mayores son las incertidumbres, más necesario es contar con la ciudadanía y los diferentes actores sociales, políticos y económicos. Será en el marco de estas redes de participación donde podremos generar más capacidad para construir acuerdos, conocer la realidad en la que nos movemos y adoptar soluciones que se adapten mejor a las necesidades sociales”* (IHOBE, 2004).

No obstante, la participación ciudadana en la práctica presenta limitaciones importantes y ha recibido críticas muy serias y no exentas de fundamento. En ese sentido, la cuestión radica en cómo pensar procesos de participación con una legitimidad ampliamente reconocida y con una eficacia clara. La respuesta a la pregunta anterior podría definir los criterios clave a considerar para satisfacer el objetivo.

Sin embargo, la respuesta a estas cuestiones no es cerrada. Al contrario, es necesario asumir que no existe una receta única, ni un solo modelo participativo que se pueda aplicar de manera universal. Lo que sí resulta útil en la práctica es poner sobre la mesa un conjunto de aspectos generales a considerar en cada caso concreto a la hora de emprender un proceso participativo.

A partir del trabajo de Joan Font e Ismael Blanco (2003) vemos que hay cuatro grandes áreas a considerar a este respecto: la iniciativa, la movilización, la participación en sí, los efectos y resultados y la organización del proceso. Veámoslos uno a uno.

Sobre la iniciativa de la participación

La credibilidad de un proceso participativo está fuertemente condicionada por quién, cómo y en qué condiciones se lanza la iniciativa. La legitimidad del mismo depende de la intencionalidad última, y de cómo ésta es percibida por parte de los diversos actores participantes.

Por este motivo, uno de los primeros factores para caracterizar un espacio de participación implica entender de qué forma fueron creados, para los intereses de quién y en qué términos de vinculación. Todo esto condiciona fuertemente la calidad y fortaleza de un espacio democrático, para cuya comprensión Gaventa (2006) define la siguiente tipología:

- *Espacios cerrados.* Las decisiones son tomadas por un conjunto de actores a puerta cerrada, sin pretender ampliar las fronteras para la inclusión. Dentro del marco estatal y de gobierno, en esta categoría se podrían considerar aquellos espacios en los que miembros de las élites (sean funcionarios, expertos o representantes elegidos), toman decisiones o proporcionan servicios a la gente sin necesidad de una consulta amplia o implicación.
- *Espacios por invitación.* Las personas (como usuarios, ciudadanos o beneficiarios) son invitados a participar por diversos tipos de autoridades (como gobierno, agencias internacionales u ONG) (Cornwall, 2002). Desde un enfoque de derechos, considerar el derecho a participar es potencialmente una forma de vinculación más empoderada que la participación por invitación.
- *Espacios reclamados.* Se trata de espacios que han sido reclamados por actores menos poderosos, provenientes de los poseedores de poder o en contra de los que tienen, o creados de manera más autónoma a las instituciones políticas formales.

La claridad y el realismo en los objetivos, así como la honestidad de la entidad impulsora son fundamentales para no generar falsas expectativas que puedan dirigirse en contra del proceso. Asimismo, el grado de acuerdo político, social y administrativo (transversalidad en la administración) son aspectos clave que determinan las posibilidades de trabajar conjuntamente por la sostenibilidad urbana (Font & Blanco, 2003).

Sobre la movilización

La movilización se refiere a las estrategias empleadas para implicar a determinados grupos y ciudadanos en el proceso de participación. En ese sentido hay tres criterios significativos: la amplitud, el pluralismo y la representatividad. La amplitud se refiere al número de personas y entidades implicadas en el proceso. El pluralismo a la diversidad de intereses y perspectivas sociales que dan lugar a opiniones diferentes sobre los problemas a abordar durante el proceso participativo. En relación al desarrollo humano sostenible es interesante que se incluya la perspectiva local, nacional e internacional. La representatividad implica que los que participan opinan de manera similar a como lo hace el conjunto de la sociedad (Font & Blanco, 2003) y que están legitimados para hablar en nombre del colectivo al que dicen representar.

Sobre la participación en sí

Para garantizar que la participación se dé en unas condiciones adecuadas que propicien una discusión constructiva, son tres los criterios a tener en cuenta.

En primer lugar, es necesario que la gente disponga de la información y la formación necesaria para participar. Cualquier ciudadano es experto a su manera a través de las vivencias cotidianas que experimenta en la ciudad, de manera que sus aportaciones no son sólo opiniones sino que responden a un conocimiento profundo de la realidad. No obstante, en ocasiones se plantean cuestiones a las que el ciudadano quizá no se ha enfrentado antes de una manera seria y reflexiva. Por lo tanto, es necesario hacer esfuerzos para proporcionar la información y la formación necesarias que le permita pronunciarse de manera coherente y rigurosa (Font & Blanco, 2003).

En segundo lugar, los procesos de participación deberían favorecer un debate abierto y equilibrado de manera que todos puedan expresar sus opiniones en condiciones de libertad y de igualdad. En ese sentido, la calidad de la deliberación colectiva en relación a los problemas urbanos es central en una A21L, siendo la pluralidad, el rigor metodológico y la flexibilidad tres aspectos centrales (Font & Blanco, 2003).

En tercer lugar, la deliberación implica que los participantes dejan de pensar en clave de sus intereses particulares y comienzan a pensar en clave del interés general. Esto requiere de un enfoque territorial que delimite el espacio físico sobre el que se trabaja y contribuya a generar identidades compartidas y una visión integral e interrelacionada de los problemas y oportunidades que se abordan, así como una perspectiva a futuro que permita comprender la dinámica a largo plazo de las cuestiones.

Destacar que esta deliberación se basa en la capacidad de diálogo de los actores, es decir, en su capacidad para argumentar y para comprender y escuchar activamente los argumentos de otros. En ese sentido, podemos decir que los procesos de deliberación colectivos deben estar orientados a posibilitar el aprendizaje de los participantes a través del desarrollo de nuevos conocimientos, habilidades y valores.

Sobre los efectos y resultados de la participación

Un criterio de calidad obvio en un proceso participativo son los efectos que genera en un espacio social más amplio que el espacio social en que propiamente se produce la participación, como puede ser el caso de la ciudad en la que se desarrolla la A21L. Un proceso participativo se inicia para generar algún cambio o transformación, por lo que si éste no consigue ningún resultado, sea tangible o no, el esfuerzo habrá sido en vano.

A la hora de plantearse la cuestión de los efectos y resultados, como puede ser el caso de influir en una política urbana sobre sostenibilidad, los objetivos deben ser claros y realistas. Debe haber una reflexión sobre las limitaciones y restricciones existentes en términos de disponibilidad de recursos, capacidad de financiación, distribuciones

competenciales entre administraciones públicas... de manera que no se generen expectativas excesivamente amplias. Además, los responsables e impulsores últimos del proceso deben responder con transparencia a las demandas que puedan surgir (Font & Blanco, 2003).

Es importante considerar la coherencia institucional a la hora de emprender los procesos participativos. No tiene sentido impulsar una A21L que pretende considerar la sostenibilidad urbana en su conjunto si, por ejemplo, el área de transportes del ayuntamiento está impulsando en paralelo un plan vial para aumentar el flujo de automóviles. En ese sentido, la tradicional sectorialidad de la administración pública tanto a nivel local como regional o nacional supone un fuerte hándicap a esta coherencia.

Finalmente, es importante destacar que también hay resultados que son intangibles pero no por ello son menos importantes, como puede ser el caso de la generación de cultura participativa entre la ciudadanía, la sociedad civil, los administradores públicos y los representantes políticos.

Sobre los aspectos organizativos

El proceso de participación, sea del tipo que sea, debe ser responsable frente a la ciudadanía, por ese motivo debe ser visible y transparente. Además, dado que los procesos participativos tienen una naturaleza conflictiva importante, es necesario que exista una cierta neutralidad organizativa (Font & Blanco, 2003). Esto quiere decir que la persona o entidad que modera y dinamiza el proceso debe ser reconocida por el conjunto de los participantes como un actor imparcial en cuanto a los intereses que pueda haber en juego.

2.4.2 La rendición de cuentas como triángulo de responsabilidades mutuas

Preguntarse qué significa rendición de cuentas supone indagar sobre la antigua preocupación de cómo controlar el ejercicio de poder²⁴. En su uso contemporáneo, el concepto comprende aspectos relacionales, en cuanto a que busca formas de control o supervisión entre actores sociales, políticos y económicos; y normativos, pues entiende la rendición de cuentas como un aspecto indisociable a la democracia.

En su sentido original, la rendición de cuentas se refiere principalmente a la relación de los gobernantes hacia sus ciudadanos, aunque ésta no se produce siempre de manera directa. Así, desde la ciencia de la administración, la rendición de cuentas se vincula a la responsabilidad de las administraciones públicas en sus diversas actuaciones y consiste en que (Olmeda, 2005; Romzek & Dubnick, 1994):

²⁴ Tomamos rendición de cuentas como traducción del término *accountability*, ampliamente utilizada por académicos, activistas, donantes y actores internacionales en la promoción de desarrollo

- Las organizaciones, los programas y los actores organizativos son receptivos a las fuentes de autoridad y de influencia legítimas.
- Cuando un actor organizativo es responsable de la realización de una tarea, tiene obligaciones ante algún grupo o individuo con autoridad legítima sobre su realización.

Desde este punto de vista, los procesos de rendición de cuentas se pueden analizar desde dos consideraciones diferentes: 1) el origen del control y 2) el grado de especificación de deberes y escrutinio de las acciones. Esto da lugar a cuatro tipos diferentes de mecanismos de rendición de cuentas en la administración pública, tal como se muestra en la tabla siguiente: burocrático, legal, profesional y político.

		Origen del control sobre el organismo	
		Interno	Externo
Grado de especificación de deberes y escrutinio de acciones	Alto	<p>Burocrático</p> <p>Relación superior/subordinado.</p> <p>Se basa en la supervisión, las normas y los procedimientos operativos normalizados.</p> <p>Es relevante cuando el acento cae en los insumos, las tareas son rutinarias y hay una jerarquía clara para poner en vigor las responsabilidades.</p>	<p>Legal</p> <p>Relación principal/agente.</p> <p>Alto grado de verificación de las prácticas a través de un tribunal o un auditor. El valor predominante es el imperio de la ley.</p> <p>Pertinente cuando el centro de la atención se sitúa en el proceso, porque no se trata de actividades rutinarias sino de la disponibilidad de procedimientos que puedan activarse, de ser necesario, para poner en vigor normas y reglamentos.</p>
	Bajo	<p>Profesional</p> <p>Relación lego/experto</p> <p>Bajo grado de escrutinio y alto grado de control interno. El valor prevaeciente es la deferencia ante el conocimiento técnico.</p> <p>Es adecuado cuando los resultados son prioritarios y las actividades no son rutinarias</p>	<p>Político</p> <p>Relación ciudadano/representante</p> <p>Típicamente realizada por organizaciones o grupos de la sociedad clientelar, de ciudadanos o de otras autoridades electas.</p>

Tabla 2: Mecanismos de rendición de cuentas en la administración pública.

Fuente: Adaptado de Olmeda (2005)

En esta perspectiva de la rendición de cuentas de la administración pública, la A21L tiene potenciales interesantes a la hora de fomentar varios de sus mecanismos en relación a la gestión urbana del desarrollo humano sostenible. En el largo plazo, puede propiciar el desarrollo de legislación y normativa que potencie los mecanismos burocráticos y legales de control, así como apoyar la necesidad legítima de relaciones co-responsables. En el corto plazo puede contribuir a la inclusión en los procesos de planificación del desarrollo humano sostenible, no sólo a expertos en temáticas específicas, sino también a ciudadanos, ciudadanas y a representantes de la sociedad

civil y el sector privado. Es precisamente este último mecanismo de tipo político el que nos interesa desde la perspectiva de la participación y la gobernanza. En esencia, el objetivo de la A21L debiera ser potenciar este tipo de mecanismos de control de la administración pública y el desafío es, precisamente, cómo aumentar el grado de especificación de los deberes y el escrutinio de las tareas.

Por otra parte, crecen los argumentos y demandas en favor de la aplicación de procesos de rendición de cuentas no sólo a los actores estatales sino también a otros

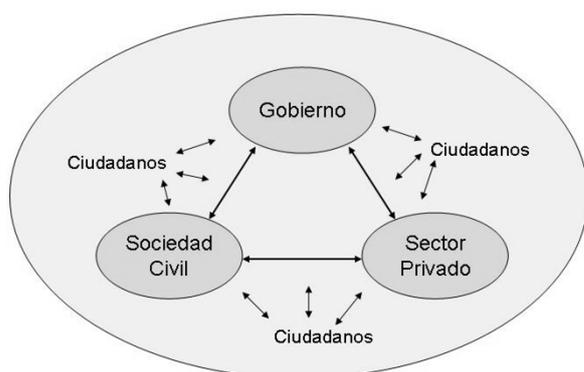


Figura 5: La rendición de cuentas como triángulo de control entre el Gobierno, las Sociedad Civil y el Sector privado, con la ciudadanía como telón de fondo

Fuente: elaboración propia

del sector privado, la sociedad civil o los organismos internacionales (Newell & Bellour, 2002). Esto es coherente con el principio de corresponsabilidad en el desarrollo humano sostenible por parte de los diversos actores sociales, en la medida en que ninguno de ellos debe quedar libre del escrutinio público de sus acciones, ya que estas afectan al interés común. Así, en el ámbito urbano UN-HABITAT apuesta claramente por que aquellos que toman las decisiones en el gobierno, la sociedad civil y el sector privado deben rendir cuentas

a la ciudadanía así como a sus actores institucionales (UN-HABITAT, 2004). De este modo, la rendición de cuentas funciona a modo de triángulo con vínculos bidireccionales de control entre los diversos tipos de actores y la ciudadanía como telón de fondo.

La fundamentación última de la rendición de cuentas son los derechos y obligaciones entre individuos e instituciones y constituye el modo como se controlan las mutuas responsabilidades. Además de la transparencia, entendida como el libre flujo de la información relevante, para ser eficaz la rendición de cuentas tiene dos componentes importantes (Newell & Wheeler, 2006):

- “*Answerability*”: Derecho a obtener respuesta y recibir explicaciones sobre acciones o decisiones llevadas a cabo, así como la obligación de proveerlas.
- “*Enforceability*”: Capacidad para asegurar que se lleva a cabo una acción y acceso a mecanismos de corrección cuando falla la rendición de cuentas.

Tal y como señalan Newell y Bellour (2002) en su discusión sobre los orígenes del concepto, la cuestión del poder se sitúa en el centro de la comprensión de la rendición de cuentas. No es posible establecer relaciones de rendición de cuentas cuando un colectivo o grupo no tiene bases de poder para reclamarlas.

En ese sentido, implantar procesos de planificación del desarrollo urbano que incorporen en su dinámica las dos componentes de la rendición de cuentas (*answerability* y *enforceability*) es una contribución esencial a la gobernanza democrática, pues contribuye al empoderamiento de actores esenciales. Entre los diferentes mecanismos para mejorar la rendición de cuentas de tipo político, se plantean procesos o instrumentos diversos como los marcos legales y constitucionales, elecciones, espacios democráticos, participación ciudadana y colectiva, existencia de culturas de contestación, flujos de información transparente, prensa y medios de comunicación... (Azfar, Kahkonen, Lanyi, Meagher, & Rutherford, 2004; Cornwall, 2002; Crook & Manor, 1998; Oyugi, 2000; Gaventa, 2006; Newell & Wheeler, 2006).

2.5 En síntesis

A lo largo de este capítulo hemos explorado los conceptos más relevantes del trabajo de investigación y hemos establecido cómo pueden ser concebidas sus relaciones.

Partimos de una concepción del desarrollo sostenible en claro vínculo con la noción de desarrollo humano, pues entendemos que el desarrollo, para ser humano, debe ser sostenible, y para ser sostenible debe antes ser humano. Esto tiene dos consecuencias importantes. Por una parte, nos lleva a una concepción amplia del desarrollo que nos permite poner el énfasis, no en un aspecto parcial del mismo, sino en las interrelaciones entre sus dimensiones económicas, sociales y medio ambientales. Por otra, nos permite incorporar de lleno la dimensión política del desarrollo, y hacerlo a través de los enfoques de participación, no desde un planteamiento instrumental sino sustantivo.

El gobierno de este proceso a través de interacciones complejas y dinámicas entre actores diversos es lo que llamamos gobernanza para el desarrollo humano sostenible, que en nuestro caso anclamos a un espacio físico concreto y complejo: la ciudad.

La gobernanza como concepto es fuertemente controvertida pues ha sido incorporada a enfoques no sólo diferentes, sino también contrapuestos. Adoptamos aquí una perspectiva interpretativa centrada en las instituciones, que nos permite entender la gobernanza como algo que se construye políticamente y es fruto, por tanto, de las dinámicas de poder que se dan en un espacio local dado. Son precisamente estas relaciones de poder las que configuran las decisiones estratégicas que en una ciudad se toman en relación al desarrollo humano sostenible y, lógicamente, están fuertemente impregnadas de una dialéctica –en parte conflictiva– entre lo local, lo nacional y lo global.

A nivel conceptual y metodológico, nos interesa explorar la adecuación de perspectivas interpretativas de la gobernanza en el análisis de casos reales. Así, un objetivo secundario del trabajo es contrastar la capacidad de este tipo de interpretaciones para comprender los contextos locales considerados.

Desde un punto de vista normativo, lo que nos interesa es entender cómo a través de la profundización en su vertiente democrática, el sistema de gobernanza urbana contribuye al desarrollo humano sostenible de la ciudad.

Tradicionalmente hablar de democracia ha sido hablar de cómo se relacionan gobierno y ciudadanía. No obstante, al desplazar el centro del análisis desde una institución –el gobierno– a un sistema complejo de instituciones y actores sociales que configuran el sistema de gobernanza urbana, necesitamos ampliar la noción de democracia. Es aquí donde los enfoques participativos –inspirados en toda una tradición de democracia directa y concepción del ciudadano como sujeto político activo– cobran interés, abriendo nuevos debates y perspectivas para la profundización de la democracia local.

Entendemos que, sin renunciar a los grandes logros de la democracia representativa, profundizar en la democracia local implica profundizar en los mecanismos de participación de la sociedad civil y la ciudadanía en los asuntos públicos. Además, la gobernanza participativa debe hacer hincapié en los mecanismos de rendición de cuentas entre administraciones públicas, sociedad civil y sector privado, como un triángulo de responsabilidades mutuas en relación a los compromisos adquiridos en pro de la sostenibilidad del desarrollo humano.

Son precisamente estas dos dimensiones de la gobernanza –participación y rendición de cuentas– las que analizaremos en profundidad en el marco de la A21L, pues entendemos que es precisamente en ellas donde reside la vertiente democrática de la gobernanza local. A lo largo de las siguientes secciones discutiremos cómo la A21L puede ser un instrumento útil para abrir espacios de participación ciudadana y cómo su consolidación requiere de mecanismos efectivos de rendición de cuentas entre los actores vinculados al desarrollo humano sostenible en el ámbito urbano.

3 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo se describe la metodología de investigación empleada en el presente trabajo. Entendemos por metodología el conjunto y la discusión de los métodos que se emplean a lo largo de un trabajo de investigación para fundamentar las aportaciones concretas que se realizan.

En primer lugar, explicitaremos el planteamiento epistemológico desde el que abordamos la discusión sobre las Agendas 21 Locales y la gobernanza democrática local. A continuación, haremos algunas consideraciones clave sobre los estudios cualitativos para justificar algunas de las decisiones metodológicas más importantes. Finalmente, describiremos en detalle cómo se ha realizado cada uno de los pasos de la investigación.

3.1 Planteamiento epistemológico

De acuerdo a la perspectiva constructivista a la que nos adscribimos, no podemos *“asumir la existencia de una sola realidad objetiva averiguable a través de los cinco sentidos, sujeta a leyes universales de la ciencia y manipulable mediante procesos lógicos”* (Valles, 1996). Al contrario, entendemos que la comprensión de la realidad no puede desvincularse del contexto socio-histórico concreto en la que se produce y se interpreta.

Este trabajo se emplaza en un paradigma claramente interpretativo que considera que el centro de cada fenómeno social –así como de la actividad del investigador social–, lo ocupa la acción individual dotada de sentido. Así, toda acción para ser acción social ha de contener un sentido o significado, lo que supone una reacción frontal al planteamiento objetivista del positivismo.

Desde este punto de vista, la realidad social no puede ser explicada de acuerdo a leyes universales de relación causa-efecto entre fenómenos o variables, sino que debe ser estudiada a través de la comprensión de los significados que los individuos construyen sobre su entorno y del sentido del que dotan a sus acciones. En esta necesidad de interpretación, que no puede llevarse a cabo sin la mediación del lenguaje, subyace un repudio a aplicar idéntica metodología al mundo natural y al mundo social.

El interpretativismo es una forma de entender la comprensión de la realidad social, en la que incluimos diversos enfoques específicos, pero que en esencia elabora las siguientes respuestas a las tres cuestiones de fondo de la investigación social:

- A nivel ontológico –cuestión relativa a *“qué”* es la realidad social– se apoya en el constructivismo y el relativismo. Asume que *“el mundo cognoscible es el de los significados atribuidos por los individuos. La posición constructivista radical excluye la existencia de un mundo objetivo, la posición más moderada no se plantea el problema de la existencia o no de una realidad externa a las construcciones*

individuales, pero afirma que sólo estas son relevantes” (Corbetta, 2003), pues son las que conducen a la acción social. Por otra parte, “estos significados, o construcciones mentales, varían de unos individuos a otros; incluso cuando no son estrechamente individuales, sino que son compartidos por grupos de individuos, varían entre las diferentes culturas” (Corbetta, 2003). En ese sentido, afirma que “no existe una realidad social universal válida para todos los seres humanos, sino que existen múltiples realidades, en tanto que múltiples y diversas son las perspectivas con las que los individuos ven e interpretan los hechos sociales” (Corbetta, 2003)²⁵.

- A nivel epistemológico –cuestión relativa a la relación entre el “*qué*”, o realidad social, y el “*quién*”, o investigador social– se rechaza el dualismo y la objetividad propia del enfoque positivista. En ese sentido, se asume la interdependencia, e imposible separación, entre investigador y objeto investigado. Se trata de una ciencia interpretativa en busca de significados, cuyo objetivo último es la comprensión de los fenómenos. Las generalizaciones no toman forma de leyes causales, sino de tipos ideales y enunciados de posibilidad (Corbetta, 2003).
- A nivel metodológico –cuestión relativa a la instrumentación técnica del proceso cognoscitivo, o al “*cómo*” el “*quién*” puede conocer el “*qué*”– y dado que el objetivo último de la investigación es la comprensión de los significados con los que los individuos construyen su propia realidad, se articula a través de la interacción empática entre el sujeto investigador y el sujeto investigado, que deja de ser un objeto pasivo. Esta interacción mutua “*no es valorada negativamente como en el caso del positivismo, sino que, al contrario, representa la base del proceso cognitivo*” (Corbetta, 2003). De hecho, es a través de este proceso de interacción y diálogo como se construye el conocimiento social. De acuerdo a la concepción holística de la persona, ésta no puede ser reducida a un conjunto de variables, sino que debe ser estudiada integralmente. Por tanto, del análisis por variables propio del positivismo se pasa a un análisis por casos, en el que lo que interesa no es el comportamiento de un conjunto de variables sino una determinada realidad social en su conjunto.

Como se observa, frente al enfoque positivista que asume la existencia de una sola realidad objetiva averiguable a través de los cinco sentidos, sujeta a las leyes universales de la ciencia y manipulable mediante procesos lógicos; el enfoque

²⁵ Si bien este relativismo epistemológico puede dar lugar a planteamientos excesivamente escépticos, entendemos que no es incompatible, a priori, con un posicionamiento claro y explícito en pro de determinados valores –como los asociados a la democracia, los derechos humanos o el desarrollo humano y sostenible– que consideramos universalizables. En esencia, lo que entendemos es que estos valores son construidos social y políticamente.

interpretativo asume la existencia de realidades múltiples, con diferencias entre ellas que no pueden resolverse a través de procesos racionales o aumentando los tamaños muestrales²⁶.

De acuerdo a lo expuesto, el paradigma positivista se implementaría a través de las metodologías propias de la investigación cuantitativa, mientras que el paradigma interpretativo se apoyaría en la investigación cualitativa. Como consecuencia de las diferencias de fondo a nivel ontológico y epistemológico, el plano puramente metodológico presenta diferencias fundamentales.

3.2 Consideraciones clave en los estudios cualitativos

Dado que el objetivo último de un trabajo cualitativo es comprender el mundo de los sujetos investigados, la relación que se establece no puede ser plenamente establecida de antemano. Por ello, una de las características básicas de los estudios cualitativos es que su **diseño** no es una actividad previa a la propia actividad investigadora, sino que tiene lugar a lo largo de todo el proceso de investigación. Se habla por tanto de *diseño emergente*, en el sentido de que el mismo diseño de la investigación se va perfilando conforme ésta avanza. En sentido estricto, debiéramos asumir por tanto, que el término diseño hace referencia a todo el conjunto de decisiones que debe tomar el investigador a lo largo del proceso de investigación sobre cada una de las fases o pasos que conlleva dicho proceso (Valles, 1996). Si en el caso cuantitativo este conjunto de decisiones es anterior a la investigación, en el caso cualitativo es simultáneo.

Esto condiciona claramente el papel que desempeña la teoría y **los conceptos** en el proceso de la investigación. Mientras que en el enfoque cuantitativo los conceptos son elementos clave en el desencadenamiento de todo el proceso investigador, en la medida en que deben ser operacionalizados para poder ser contrastados empíricamente, en el cualitativo los conceptos clave de la propuesta teórica no son desarrollados al inicio de la investigación, sino que van surgiendo conforme ésta avanza. Si bien se parte de un planteamiento teórico previo, con su aparato conceptual asociado, éste es revisado y refinado de forma continua en el curso de la investigación. Los conceptos cambian conforme lo hace la propia investigación. Por ello, el papel de la bibliografía, clave en la investigación cuantitativa, sólo desempeña un papel auxiliar en la cualitativa y no necesariamente concentrado en el inicio del proceso.

²⁶ Esta división en dos paradigmas no es única, ya que de hecho, dentro del paradigma interpretativo podemos encontrar enfoques y prácticas muy diferentes, e incluso en algunos casos contrapuestas. Asimismo, al hablar de positivismo es necesario mencionar las revisiones que a este respecto se han propuesto desde las corrientes del post y el neopositivismo. No es el objetivo del presente trabajo hacer una revisión en profundidad de dichos planteamientos, pues entendemos que la diferenciación expuesta es útil para emplazar el presente trabajo en una perspectiva legítima, y sobre todo consciente. Para conocer una discusión en profundidad del problema se recomienda estudiar el excelente trabajo de Valles (1996) y el de Corbetta (2003).

Otra de las diferencias esenciales entre el paradigma cuantitativo y el cualitativo es la **relación observador-observado**. En la primera, esta relación se considera que debe ser lo más aséptica posible para limitar la reactividad del sujeto observado. En cambio, el paradigma cualitativo pretende comprender la realidad del individuo a través de los significados que construye, por lo tanto no se puede limitar a observarlo sino que debe ser capaz de comprender su mundo interior, pues en él reside el verdadero objeto de su investigación. Por tanto, el ideal cualitativo es la identificación empática entre el investigador y el sujeto investigado, que ya no es un objeto de estudio sino un sujeto activo con el que establecer una comunicación activa y estrecha. En esencia, *“el enfoque constructivista de la investigación social adopta una metodología hermenéutica y dialéctica, basando sus hallazgos en la interpretación consensual que dialécticamente alcanzan investigador e investigado”* (Guba y Lincoln, 1994 citado en Bericat, 1996).

En relación a la selección de la **muestra empírica** del estudio cualitativo, hay que destacar que ésta no se hace atendiendo a criterios de representatividad estadística, sino de relevancia conceptual. La decisión muestral concierne a todo el *“conjunto de decisiones relativas a la selección de contextos, casos y fechas. Los criterios recomendables en la selección del muestreo cualitativo son, por tanto: representatividad, heterogeneidad y accesibilidad”* (Valles, 1996). De acuerdo a la filosofía de la investigación cualitativa, las muestras no están generalmente preespecificadas, sino que pueden evolucionar una vez comenzado el trabajo de campo. Esto da lugar a lo que se conoce como muestreo secuencial conceptualmente construido.

De acuerdo a Valles (1996) son tres las opciones para la selección de **estrategias** para la obtención, análisis y presentación de los datos: la estrategia de utilización de documentos, la estrategia del estudio de caso (observación participante, entrevistas, historias de vida...) y la estrategia de triangulación, o combinación de las dos anteriores. Todo esto configura una serie de técnicas que, más que recoger información o datos sobre una situación concreta, lo que pretende es establecer un diálogo con sus actores protagonistas.

Finalmente, es necesario mencionar que los **criterios de calidad** de un estudio cualitativo presentan alguna peculiaridad (Valles, 1996). Frente a la tradicional búsqueda de validez y generalización de los estudios cuantitativos, en el campo de lo cualitativo el interés se desplaza a la credibilidad de los resultados presentados, su transferibilidad a otros contextos –que deberá ser determinada en cada caso concreto– y su productividad –o utilidad de los conocimientos generados para los propios actores que han formado parte del proceso de investigación–.

3.3 Diseño de la investigación

El estudio de la gobernanza democrática local para el desarrollo humano sostenible ha tomado como objeto de análisis los procesos Agenda 21 Local promovidos a nivel internacional por los organismos de Naciones Unidas UN-HABITAT y PNUMA, a través del *Sustainable Cities Programme* (SCP) y del *Localizing Agenda 21* (LA21)²⁷.

UN-HABITAT creó en 1990 el programa SCP como mecanismo para “fortalecer la capacidad de las ciudades para llevar a cabo un Sistema de Planificación y Gestión Medioambiental, que les permita gestionar sus recursos naturales y controlar los riesgos medioambientales” (UN-HABITAT & UNEP, 1998). En 1995 UN-HABITAT crea el programa LA21 que, aunque comparte el planteamiento metodológico del SCP, se desarrolla de forma paralela a éste, incorporando algunas diferencias²⁸. PNUMA promueve el programa SCP conjuntamente con UN-HABITAT desde 1996 y participa desde 2004 en el programa LA21 en América Latina.

El interés por estudiar los procesos Agenda 21 Local puestos en marcha desde ambos programas, se debe a varios motivos. En primer lugar, por sus más de 15 años de aplicación experimental y mejora metodológica, lo que permite hablar de una experiencia consolidada; en segundo lugar, por la extensión geográfica de ambos programas, implantados en países de África, Latinoamérica, Asia y Europa del Este; en tercer lugar, por el planteamiento conceptual adoptado: mejorar la gestión del medio ambiente urbano -como una parte del proceso de desarrollo urbano sostenible-, a partir de la adopción de enfoques participativos y de abajo a arriba (*bottom-up*), como forma de promover la buena gobernanza. Para ello, se hace uso de una metodología general y flexible, con capacidad de adaptación a cada ciudad. Es el denominado enfoque o proceso SCP/LA21.

El análisis de dicho enfoque, se ha realizado a través de la combinación –o triangulación– entre dos visiones complementarias. Por una parte se ha tratado de comprender el punto de vista de UN-HABITAT, como organismo internacional que lo impulsa a escala global. Por otro se ha tratado de comprender la visión de los actores locales a través de una de sus experiencias concretas, la implantación del programa LA21 en Arequipa (Perú).

²⁷ Ambos programas pretenden contribuir a los objetivos emanados de: la Conferencia Habitat II (1996), la Declaración del Milenio de Naciones Unidas (2000), la Declaración de las Ciudades y otros Asentamientos Urbanos (2001) y la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (2002).

²⁸ En el programa LA21 se percibe mayor equilibrio de la dimensión ecológica con las otras del desarrollo sostenible, mayor importancia dada a la generación de visión compartida sobre el futuro de la ciudad; mayor énfasis en la integración de las actuaciones priorizadas en un plan estratégico general para toda la ciudad, mayor protagonismo de la autoridad local frente al resto de actores.

3.3.1 La visión de UN-HABITAT

El punto de vista de UN-HABITAT, en relación a los programas SPC y LA21 que promueve a nivel global, se ha analizado a través de dos actividades concretas.

Por una parte se realizó un análisis documental de las herramientas metodológicas y técnicas desarrolladas *ad hoc* por ambos programas, así como del conjunto de experiencias documentadas. Por análisis documental entendemos el análisis de material informativo sobre un determinado fenómeno social que existe con independencia de la acción del investigador. Por tanto, nos referimos a documentos generados por los individuos o las instituciones para fines distintos a los de la investigación en sí. En la tabla siguiente se muestra el conjunto de documentos analizados a este respecto.

Herramientas metodológicas
<p>SCP Source Book Series:</p> <p>UN-HABITAT & UNEP (1998): Programme Approach and Implementation. The SCP Source Book Series. UN-HABITAT & UNEP. Nairobi.</p> <p>UN-HABITAT & UNEP (1999): The SCP Process Activities: A snapshot of what they are and how they are implemented. The SCP Source Book Series. UN-HABITAT & UNEP. Nairobi.</p> <p>UN-HABITAT & UNEP (1999): Preparing the SCP Environmental Profile. The SCP Source Book Series, Volume 1. UN-HABITAT & UNEP. Nairobi.</p> <p>UN-HABITAT & UNEP (1999): Organizing, Conducting and Reporting an SCP City Consultation. The SCP Source Book Series, Volume 2. UN-HABITAT & UNEP. Nairobi.</p> <p>UN-HABITAT & UNEP (1999): Establishing and Supporting a Working Group Process. The SCP Source Book Series, Volume 3. UN-HABITAT & UNEP. Nairobi.</p> <p>UN-HABITAT & UNEP (1999): Formulating Issue Specific Strategies and Action Plans. The SCP Source Book Series, Volume 4. UN-HABITAT & UNEP. Nairobi.</p> <p>UN-HABITAT & UNEP (1999): Institutionalizing the Environmental Planning and Management (EPM) Process. The SCP Source Book Series, Volume 5. UN-HABITAT & UNEP. Nairobi.</p> <p>UN-HABITAT & UNEP (2000): Building an Environmental Management Information System (EMIS). The SCP Source Book Series, Volume 7. UN-HABITAT & UNEP. Nairobi.</p> <p>UN-HABITAT & UNEP (2001): Integrating Gender Responsiveness in Environmental Planning and Management. The SCP Source Book Series, Volume 8. UN-HABITAT & UNEP. Nairobi.</p> <p>UN-HABITAT & UNEP (2001): Measuring Progress in Environmental Planning and Management. Participatory Decision-Making Indicators. The SCP Source Book Series, Volume 9. UN-HABITAT & UNEP. Nairobi.</p>
Documentación de experiencias
<p>SCP Working Paper Series:</p> <p>UN-HABITAT & UNEP (2000): City Experiences in Improving the Urban Environment. A Snapshot of an evaluation of six city initiatives in Africa. The SCP Working Paper Series, Working Paper No 1. UN-HABITAT & UNEP. Nairobi.</p> <p>UN-HABITAT & UNEP (2001): Implementation and Replication of the Sustainable Cities Programme Process at City and National Level. Case studies from nine cities. The SCP Working Paper Series, Working Paper No 2. UN-HABITAT & UNEP. Nairobi.</p> <p>SCP Documentation Series:</p> <p>UN-HABITAT & UNEP (2005): The Sustainable Cities Programme in Tanzania 1992-2003. The SCP Documentation Series, Volume 2. UN-HABITAT & UNEP. Nairobi.</p> <p>UN-HABITAT & UNEP (2005): The Sustainable Cities Dar es Salaam Project 1992-2003. The SCP Documentation Series, Volume 3. UN-HABITAT & UNEP. Nairobi.</p>

UN-HABITAT & UNEP (2005): The Sustainable Cities Sry Lanka Programme 1999-2004. The SCP Documentation Series, Volume 4. UN-HABITAT & UNEP. Nairobi.
Reuniones, conferencias y evaluaciones
Urban Environment Forum. Sustainable Development Through Improved Local Governance. Cape Town 2000. Environmentally sustainable urbanization. Alexandria 2003 SCP/LA21 Meeting. Documentation of experiences. Local & National. Habana 2005.
Capitalización y reflexión
Loeckx, A., Shannon, K., Tuts, R., Verschure, H. (eds.) (2004): Urban Trialogues. Visions_projects_co-productions. Localising Agenda 21. UN-HABITAT and PGCHS, K.U. Leuven. Tuts, R. (2002): Urban poverty reduction through good urban governance: How can Local Agenda 21 initiatives contribute?. Lessons learned from UN-HABITAT's experience. International Conference on "Local Agenda 21 in Development Perspectives". Brussels, 4-5 October.

Tabla 3: Listado de documentos generados por UN-HABITAT incluidos en el análisis documental.

Por otro lado se realizó una estancia de investigación en la sede central de UN-HABITAT ubicada en Nairobi (Kenya), en la que se trabajó y analizó directamente con los responsables y equipo técnico de ambos programas el vínculo entre la gobernanza local y la gestión urbano-ambiental²⁹.

3.3.2 Caso de estudio: Arequipa

El caso de estudio de Arequipa se realizó a través de la combinación de técnicas diversas de investigación cualitativa y se estructuró en cuatro partes. La primera de ellas se refirió al contexto en que se desarrolla la experiencia y a las características del sistema político-institucional. En la segunda se caracterizó al conjunto de actores involucrados a través de la herramienta denominada *mapa social*. En la tercera se analizó el proceso de implementación de la Agenda 21 Local en Arequipa. Finalmente en la cuarta se trató de comprender cómo habían funcionado los procesos de participación y rendición de cuentas.

3.3.2.1 Parte 1: Contexto y sistema político-institucional

El análisis del contexto y el sistema político-institucional combinó el análisis documental y la realización de entrevistas a informantes clave conocedores de la ciudad. Lo que se pretendía era hacer una caracterización de la ciudad desde el punto de vista físico, socioeconómico e institucional, considerado dentro de un contexto nacional más amplio. El tono debía ser general, breve e introductorio. Se trataba de fijar el contexto, por lo que había que seleccionar aquello que pudiera ser relevante para la A21L.

En relación al Análisis Documental, indicar que se basó en la información disponible sobre la A21L y la ciudad de Arequipa. Básicamente consistió en documentos generales y particulares de la A21L en la ciudad (diagnóstico, planes de acción, documentación

²⁹ Las conclusiones de este trabajo de campo han quedado plasmadas en un documento que lleva por título *La gobernanza en el enfoque urbano-ambiental de UN-HABITAT. Principios clave*.

realizada del proceso: actas, metodologías, planes de trabajo, listas de asistencia...), así como bibliografía general y otras fuentes secundarias sobre el país y la ciudad en relación a los contenidos que se analizan.

Caracterización de la ciudad	Caracterización del sistema político-institucional local
<p>Aspectos históricos más relevantes. Énfasis en los aspectos políticos. Cultura política y democrática, tradición reivindicativa y de conflicto, participación electoral en relación a otras zonas del país, patrones paternalistas en el voto, transparencia. Participación en elecciones municipales, relación de fuerzas de partidos políticos.</p> <p>Características del espacio físico. Principales características del desarrollo urbano. Espacios verdes, movilidad, infraestructuras planeamiento, urbanismo, núcleos población, equipamientos...</p> <p>Demografía</p> <p>Estructura económica y empleo</p> <p>Aspectos sociales. Estructura de clases, desigualdades de género, desigualdad social.</p>	<p>Disposiciones constitucionales, sistema electoral. Diseño institucional. Marco legal y funcionamiento de la democracia a nivel local. Grado de descentralización. Competencias clave de la autoridad local. Legislación básica. Relaciones con gobiernos regionales y nacionales (considerar las raíces históricas), así como con las elites nacionales (incluyendo partidos políticos).</p> <p>Funciones y estructuras de gestión urbana. Estructura y organización general del sistema institucional de gobierno. Estructura orgánica del Ayuntamiento.</p> <p>Organización del Ayuntamiento en temas medioambientales. Recursos humanos. Información y conocimiento experto disponible.</p> <p>Existencia de canales para la participación ciudadana.</p> <p>Implementación de políticas en curso relevantes para la A21L (Planes Sectoriales, Proyectos Específicos...).</p> <p>Iniciativas para el fortalecimiento de la sostenibilidad urbana a nivel local, regional y nacional que estén teniendo un impacto o una movilización relevante</p>

Tabla 4: Aspectos centrales del análisis del contexto y sistema político-institucional

3.3.2.2 Parte 2: Actores

La principal herramienta para realizar el análisis de actores ha sido el Mapa Social. Consiste en una descripción operativa (no sólo metafórica) de la estructura social de la ciudad. Consta de nodos (que representan a los actores) y relaciones entre los nodos (Pindado *et al.*, 2002).

El proceso de elaboración de un Mapa Social consiste en hacer una lista lo más completa posible de todos los actores relevantes y describir sus características principales. A posteriori se analizan diversos aspectos relativos a cada uno de los actores.

En nuestro caso esto se hizo a través de entrevistas estructuradas a un número reducido de personas involucradas en el proceso de A21L, tanto de la municipalidad como de la sociedad civil. La entrevista estructurada, a diferencia del cuestionario, se basa en preguntas abiertas que son presentadas a los entrevistados. Se empleó para obtener información sobre situaciones específicas de manera exploratoria, es decir sin plantear anticipadamente los contenidos, ya que esperábamos que fuesen los propios entrevistados los que fuesen destacando los puntos de interés.

Además de ser una parte fundamental del contenido de la investigación, este análisis de los actores fue determinante en el proceso mismo de investigación, ya que permitió identificar las entrevistas en profundidad que realizaríamos en la parte 4.

Los actores en un proceso deben ser	
Aquellos cuyos intereses son afectados o afectan al asunto en cuestión, ya sea directa o indirectamente	
Aquellos con la información, el conocimiento o la experiencia necesaria para la formulación de estrategias y acciones	
Aquellos con el control o la influencia sobre políticas, instrumentos y recursos para la implementación	
Aspectos relativos a los actores	Aspectos relativos a las relaciones entre actores
Interés en el proceso	Relaciones débiles o fuertes
Grado de poder o influencia en la temática concreta.	Relaciones de colaboración o enfrentamiento
Principales capacidades disponibles en relación al tema	Relación de subordinación o de colaboración
Limitaciones que han surgido a su participación	
Aspectos relativos al proceso	
Pautas o estrategias empleadas para movilizar y sostener la participación de los actores y para crear redes de colaboración. Cómo se ha favorecido la participación de los grupos vulnerables o aquellos que habitualmente quedan excluidos.	

Tabla 5: Aspectos centrales en el análisis de los actores

3.3.2.3 Parte 3: Proceso general de la Agenda 21 Local

Lo que se pretendió en esta sección fue entender cómo se había gestado y desarrollado la A21L y **caracterizar los diferentes momentos** que la componen. Para ello se desglosó el proceso en las diferentes fases propuestas por UN-HABITAT, que son:

1. Diagnóstico Urbano-Ambiental
2. Consulta Urbana
3. Definición de Estrategias y Planes de Acción
4. Grupos de Trabajo
5. Implementación de proyectos
6. Institucionalización y evaluación

Hay que destacar que éste fue el punto de partida, pues el análisis de la experiencia de Arequipa mostró algunas diferencias significativas en la aplicación de la metodología. En este caso se emplearon entrevistas estructuradas con los impulsores del proceso, tanto de la municipalidad como de los grupos involucrados de la sociedad civil.

Gestación del proceso de A21L	Caracterización de los momento del proceso
De dónde surge y por qué Vinculación a UN-HABITAT Vinculación con otras políticas en torno a la sostenibilidad y la participación ciudadana	¿Qué objetivos se plantearon? ¿Cómo se ha desarrollado? ¿Qué actividades se han realizado? ¿Qué resultados/productos se han alcanzado?
Análisis de la participación en cada momento	Estrategias de institucionalización
¿Por qué? ¿Qué grado de participación? ¿Quién? ¿Cómo? ¿Cuándo?	Construcción de estructuras institucionales Cambios y ajustes en los mandatos Identificación y compromiso de instituciones de “anclaje” Vínculo con instrumentos existentes: presupuestos, contratación de personal, planificación sectorial... Desarrollo de capacidades y formación Modificación de marcos legales y administrativos Documentación y evaluación de experiencias

Tabla 6: Aspectos centrales en el análisis del proceso de A21L en Arequipa

3.3.2.4 Parte 4: Análisis en profundidad de la participación y la rendición de cuentas en la A21L

Para el análisis de la participación y la rendición de cuentas se ha recurrido a la entrevista semi-estructurada en profundidad. Ésta tiene como objetivo obtener datos interrogando a las personas, pero con la finalidad de entrar en la individualidad de la persona entrevistada y de ver el mundo a través de sus ojos. El objetivo último es acceder a la perspectiva del sujeto estudiado: comprender sus categorías mentales, sus interpretaciones, sus percepciones, sus sentimientos y los motivos de sus actos.

Siguiendo a Corbetta, podemos afirmar que *“la falta de estandarización se debe al hecho de que el propósito es comprender las categorías mentales del entrevistado frente a las ideas y concepciones predefinidas. La voz sobresaliente debe ser la del entrevistado pues nuestro objetivo es acceder a su punto de vista. La recogida de informaciones debe ser flexible, debe poder adaptarse a las distintas personalidades de los entrevistados, debe poder cambiar al pasar de un sujeto a otro”* (Corbetta, 2003).

Primamos por tanto la comprensión frente a la documentación, y también frente a la comparación pues nuestro contexto de investigación es más de descubrimiento que de justificación. La entrevista no se utiliza para recoger datos sobre las personas, sino para hacerlas hablar y para entenderlas desde dentro. Por eso, la representatividad de la muestra pasa a ser un aspecto secundario de este enfoque de investigación. No obstante, esto no quiere decir que no haya una sistematicidad en la elección de las personas a entrevistar, pero este plan de investigación nace más de la exigencia de cubrir la variedad de las situaciones, que de la de reproducir sobre una escala reducida las características de la población. Es lo que en investigación cualitativa se conoce

como representatividad sustantiva frente a la representatividad estadística de la investigación cuantitativa (Corbetta, 2003).

Por entrevista semiestructurada en profundidad, entendemos aquella en la que el entrevistador dispone de un guión que recoge los temas a tratar. Sin embargo, el orden en el que se abordan y el modo de formular las preguntas se dejan a la libre decisión y valoración del entrevistador. De este modo, la entrevista no sigue un orden estricto sino que los diferentes temas se van abordando en interrelación unos con otros y según las vinculaciones que el entrevistado vaya sacando a colación. De esta manera, *“se concede una amplia libertad tanto al entrevistado como al entrevistador, y garantiza al mismo tiempo que se van a discutir todos los temas relevantes y que todas las informaciones necesarias van a ser recogidas”* (Corbetta, 2003).

En nuestro caso, las entrevistas se centraron en discutir con un actor específico los pormenores de un momento concreto del proceso (Diagnóstico, Consulta, Formulación de Estrategias, Grupos de Trabajo, Implantación, Evaluación) en el que él o ella habían participado activamente.

En función del mapa de actores definido en la Parte 2 se decidió qué entrevistas podían ser más sustantivas. Dado que el guión predefinido para la entrevista era bastante extenso, decidimos adaptarlo en cada caso concreto, primando los aspectos en los que a priori el entrevistado tendría más cosas que aportar (en función de su perfil, de su participación en la A21L...) y haciendo girar la entrevista alrededor de ellos.

Finalmente, aparte de encuentros puntuales con personas de dentro y fuera de la Municipalidad, durante toda la investigación se realizaron entrevistas a 28 personas (8 mujeres y 20 hombres), muchas de ellas con experiencia en más de una actividad del proceso.

En relación a la iniciativa de la participación	La movilización
<p>¿Cómo se toma la iniciativa de impulsar el proceso de participación? ¿Quién toma la iniciativa? ¿Con qué intenciones? ¿Qué papel juega UN-HABITAT en la toma de la iniciativa? ¿Qué papel juegan otras políticas en torno a la sostenibilidad y la participación?</p> <p>¿De qué tipo de espacio de participación se trata (cerrado-invitado-reclamado)? ¿Se acordaron las fases del proceso participativo y metodología (funcionamiento asambleas/reuniones, criterios en el uso de votaciones, actas, convocatorias...) a utilizar en cada una de ellas de antemano? Si es así, ¿los participantes lo conocían y lo aprobaron? ¿Se dedicaron recursos humanos a la gestión del proceso?</p> <p>¿Con qué objetivos se inicia la participación? ¿Eran claros y realistas? ¿Fueron alcanzados satisfactoriamente? ¿Qué valores fundamentaron el proceso?</p> <p>Grado de acuerdo político, social y administrativo (transversalidad). ¿Se percibía la necesidad de trabajar conjuntamente para emprender iniciativas de sostenibilidad urbana?</p>	<p>¿Quién decide quién participa? ¿Con qué criterios? ¿De qué manera se consigue la implicación de grupos y ciudadanos en el proceso de participación?</p> <p>Características:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amplitud: número de personas involucradas • Pluralismo: ¿estaban todas las tendencias/intereses presentes en el proceso? • Representatividad: ¿hasta qué punto los presentes eran verdaderamente representativos de la realidad social y de los intereses que decían representar? <p>Estrategias de movilización: visibilidad del proceso entre la ciudadanía / incentivos para los participantes / apertura a sectores específicos tradicionalmente excluidos / uso del azar en la selección de los participantes.</p>

Características básicas del proceso	Los efectos y los resultados
<p>Información y transparencia: ¿Qué tratamiento se da a la información disponible? ¿Qué información es considerada como válida para el proceso? ¿Quién la aporta? ¿Son los ciudadanos considerados como portadores de conocimiento valioso? ¿De qué manera se proporciona información para posibilitar un debate informado? ¿Es transparente el proceso? Posibilidades de cuestionamiento y crítica de la información disponible. ¿Qué información se ha publicado/transmitido? ¿Para quién ha sido accesible la información del proceso? ¿Tienen los actores una percepción de transparencia en el proceso de la A21L? Análisis de los canales existentes para la distribución abierta de información (folletos, actas, web, radio, prensa, ayuntamientos de distrito con paneles informativos, personal de atención al público...).</p> <p>Deliberación: ¿Se daban las condiciones para propiciar una discusión constructiva? ¿Qué aspectos favorecen un debate abierto y equilibrado? Condiciones de libertad e igualdad en la discusión. ¿En qué medida influyeron las relaciones de poder implícitas en los debates? ¿Había respeto a la pluralidad? Grado de equidad en la participación de los diferentes grupos sociales. Consideración</p> <p>Grado de consenso en la identificación de prioridades, la elaboración de estrategias y la formulación de planes de acción, programas y proyectos de intervención. ¿Cuál ha sido el proceso de toma de decisiones? ¿Se había clarificado de antemano? ¿Los actores están de acuerdo con los objetivos a alcanzar?</p> <p>Consideración de los recursos y capacidades disponibles. A la hora de elaborar y formular los planes, programas y proyectos ¿se consideraron adecuadamente los recursos reales de los que se iba a poder disponer?</p>	<p>¿Qué efectos tiene el proceso participativo? ¿En qué resultados tangibles o no se traduce el esfuerzo?</p> <p>¿El proceso participativo ha dado lugar a programas y proyectos concretos que se están implementando de manera efectiva en la ciudad? ¿Se han elaborado políticas públicas efectivas como consecuencia del proceso? ¿Están vinculadas a otras políticas globales impulsadas por organismos internacionales como UN-HABITAT?</p> <p>¿Alguna de las políticas implementadas ha estado orientada a la superación de la desigualdad y la lucha contra la pobreza en sus diferentes dimensiones: medioambiental, social, económica y política?</p> <p>Coherencia institucional o solapamiento entre procesos, ámbitos y sectores (planes y programas a nivel nacional, local o internacional).</p> <p>Compromiso en la implementación. ¿Los actores involucrados en el proceso participativo se han comprometido firmemente en la implementación de las acciones? ¿Han cumplido con los compromisos adquiridos? ¿Han aportado los recursos y las capacidades necesarios para posibilitar la implementación?</p> <p>¿Están familiarizados los actores con los programas/proyectos surgidos en el proceso? ¿Los actores muestran una buena dinámica de grupo y comprensión sobre las posiciones de cada uno?</p>
La rendición de cuentas	
<p>De qué manera se ha previsto el monitoreo del proceso de A21L: existen auditorías, consejos de evaluación con la representación de los diferentes actores, tribunales externos con competencias en el asunto... ¿Qué mecanismos hay para asegurar que las acciones comprometidas son llevadas a cabo?</p> <p>En los proyectos / acciones surgidos a raíz de la A21L, ¿se han abierto convocatorias y concursos públicos para la adjudicación de obras / servicios? ¿El sector público está monitoreando los compromisos adquiridos por el privado?</p> <p>¿Existe la percepción de que ha habido corrupción en alguna parte del proceso? ¿Existen personas en el sector público con intereses directos en compañías u organizaciones de la sociedad civil que se han beneficiado económicamente del proceso A21L? Evaluar el grado de confianza entre actores. Si se detecta algún momento del proceso opaco, ilegal, o que ha suscitado controversia, ¿cómo describen diversos actores lo sucedido? ¿Qué se ha hecho desde el poder público? ¿Ha podido manifestarlo / quejarse la opinión pública? ¿Qué papel ha jugado la prensa? ¿Ha trascendido lo ocurrido a los medios de comunicación?</p>	
La institucionalización	
<p>Proceso de Aprendizaje. ¿Qué nuevos conocimientos y habilidades han desarrollado los participantes? ¿En qué medida valoran los procesos participativos como un instrumento válido y eficaz para la planificación del desarrollo urbano sostenible? ¿Perciben los actores si llevar a cabo un proceso participativo aumenta la transparencia y rendición de cuentas del gobierno? ¿Qué capacidades de comunicación y comprensión han desarrollado los actores que han participado en el proceso?</p> <p>Capacidades. ¿Hasta qué punto se han fortalecido las capacidades de los actores para participar en el futuro ya sea en este proceso o en otro? ¿Se han desarrollado e implantado nuevos programas para el fortalecimiento de capacidades tanto para la administración como para los miembros de la sociedad civil? ¿Se realizan actividades de formación de formadores? ¿Aparece de manera explícita, la necesidad de capacitación y formación en los programas de trabajo de los actores?</p> <p>Partenariado y redes: La importancia de los vínculos entre actores es indicativa de que los procedimientos de coordinación entre sectores e instituciones se ha convertido en una norma. Para ello es necesario que la coordinación</p>	

entre actores se haya integrado en los mandatos, actividades y estructuras organizativas. ¿Hasta qué punto esto es así?

- ¿Se ha formado nuevas redes y alianzas entre actores para contribuir a la sostenibilidad urbana? ¿Qué características tienen? ¿Tienen vocación de perdurar? ¿Incluyen a grupos informales? ¿Se da la coordinación entre y con otros actores del panorama internacional?
- Instrumentos de coordinación: ¿Existen mecanismos específicos que apoyen compartir información entre los actores participantes? ¿El grupo de actores ha puesto en marcha comités de coordinación o mecanismos para actualizar a otros actores sobre el progreso y desarrollar nuevos vínculos? ¿Cada actor ha nombrado a un representante para actuar como contacto con cada grupo de trabajo / comité intersectorial...? ¿Cada cuánto tiempo se producen reuniones y consultas entre los diferentes actores y qué grado de incorporación tienen éstas en el propio programa de cada actor?
- Cambios en los actores: ¿Aparece, de manera explícita, la necesidad de coordinación con otros actores en el programa de trabajo de éstos? ¿Han modificado los actores sus estructuras institucionales para permitir la coordinación de este tipo de actividades?
- Proyectos concretos: ¿Hay proyectos que hayan sido implementados de manera conjunta entre diferentes actores o existen organizaciones replicando las actividades de otras?

Empoderamiento. Tras la experiencia de A21L ¿hasta qué punto la participación se percibe como un derecho legítimo a influir en las decisiones públicas importantes? Grado de concienciación sobre el derecho a participar ¿Se ha generado una cultura participativa?

Administración pública local: Cambios estructurales o presupuestarios a raíz del proceso A21L. Legislación relacionada con la toma de decisiones y procesos participativos. Incremento de la información pública y de la sensibilidad sobre la participación ciudadana / A21L / Desarrollo Sostenible. Continuidad por parte del gobierno en la provisión de recursos (humanos y técnicos) dedicados a aspectos relacionados con la A21L / Desarrollo Humano Sostenible / Participación de la comunidad. Se muestra interés por la puesta en marcha de otras políticas y procesos impulsados a nivel internacional. Actividades para la promoción de nuevas técnicas y formas de participar, sobre sostenibilidad... Acciones de sensibilización dirigidas a las instituciones del sector público para una mejor comprensión de los puntos de vista / reclamos de las organizaciones de la sociedad civil.

Tabla 7: Aspectos centrales en el análisis de la participación y la rendición de cuentas en el proceso de A21L de Arequipa

4 ANÁLISIS DEL ENFOQUE DE UN-HABITAT

En el presente apartado pretendemos analizar el enfoque urbano-ambiental de UN-HABITAT en su relación con la gobernanza local desde una triple perspectiva. En primer lugar, analizaremos la metodología empleada en los programas SCP y LA21 para la planificación del desarrollo sostenible. En segundo lugar, revisaremos la documentación generada como consecuencia de la sistematización de múltiples experiencias de ciudades que han implantado los programas. Finalmente, bajaremos al terreno y expondremos las conclusiones de un trabajo de campo realizado para capitalizar la experiencia en Arequipa (Perú).

4.1 La metodología SCP/LA21: gobernanza y enfoque de proceso

El análisis de la metodología SCP/LA21 se realiza a partir de las herramientas metodológicas desarrolladas por UN-HABITAT como apoyo a los procesos de planificación y gestión urbano-ambiental. Se trata de un conjunto de manuales que desarrollan en profundidad y con un alto grado de detalle el conjunto de actividades a llevar a cabo durante todo el ciclo de vida del proceso (UN-HABITAT & UNEP, 1998; UN-HABITAT & UNEP, 1999a; UN-HABITAT & UNEP, 1999b; UN-HABITAT & UNEP, 1999c; UN-HABITAT & UNEP, 1999d; UN-HABITAT & UNEP, 1999e).

Los **principios básicos** compartidos por las ciudades que participan de estas dos iniciativas, y que impregnan la metodología empleada, son (UN-HABITAT & UNEP, 1998; UN-HABITAT & UNEP, 1999a):

- El punto central son las interacciones entre medio ambiente y desarrollo.
- Enfoque ampliamente basado en la participación de los sectores público, privado y comunitario, con confianza en las respuestas de abajo a arriba.
- Interés en los aspectos intersectoriales e inter-organizacionales de la planificación.
- Promoción de la resolución colectiva de problemas a través de la negociación, la generación de consensos y los partenariados.
- Enfoque centrado en el proceso más que en los resultados y con una orientación eminentemente práctica.
- Énfasis en la generación de capacidades locales.
- Mejora de la gobernanza urbana como medio para alcanzar el desarrollo sostenible³⁰.

Como vemos, estos principios están, al menos en la retórica, en consonancia con los elementos de un enfoque de planificación orientado a los intangibles del proceso, es

³⁰ En este sentido, se insiste en la necesidad de que haya un mayor compromiso para lograr la inclusión de los pobres y grupos marginados, especialmente mujeres y niños, en la gobernanza urbana.

decir, al desarrollo de capacidades y mejora de las relaciones sociales a través de la negociación y el consenso.

La **metodología SCP/LA21** es un proceso de actividades secuenciadas, aunque no completamente lineal. Estas actividades, agrupadas en cuatro fases, buscan en última instancia un cambio de actitudes y formas de gestionar el desarrollo urbano. Es decir, en cada ciudad seleccionada se inicia un proyecto denominado SCP o LA21, auspiciado por UN-HABITAT y PNUMA, que tiene vocación de funcionar autónomamente al cabo de 3-5 años. La vocación no es implantar un nuevo sistema de planificación, sino integrarlo en los mecanismos existentes de planificación y gestión urbana. Es decir, el objetivo es que estas actividades o forma de trabajo (enfoque participativo, intersectorial, interacción entre medio ambiente y desarrollo, resolución colectiva de problemas...), sean interiorizadas por las organizaciones, colectivos e instituciones que participan de la vida de la ciudad. Esto es lo que se denomina en la metodología **institucionalización** de la planificación y gestión medioambiental.

Las cuatro fases generales de que se compone el proceso SCP/LA21 son (UN-HABITAT & UNEP, 1998):

- **FASE 1. Puesta en Marcha.** Esta fase busca principalmente identificar e involucrar a los actores considerados más relevantes, así como a identificar y clarificar los temas o problemas medioambientales más significativos de la ciudad. La fase finaliza una vez se han priorizado los temas que deben abordarse a través del proyecto SCP/LA21, y que serán tratados a través de los denominados Grupos de Trabajo. Las actividades más relevantes son la preparación del **Perfil Urbano-Ambiental** (diagnóstico que recoge la situación medioambiental de la ciudad) y la organización y conducción de la **Consulta Urbana**, evento de 3-5 días que reúne a los actores relevantes para discutir el desarrollo de la ciudad y su relación con el medio ambiente. En relación al Perfil Urbano-ambiental, desde el 2004 UN-HABITAT y PNUMA combinan esfuerzos y articulan en el proceso SCP/LA21 el GEO Ciudades, metodología desarrollada por PNUMA para la evaluación urbano-ambiental.
- **FASE 2. Desarrollo de Estrategias y Planificación de la Acción.** Esta fase pretende principalmente asentar una dinámica de trabajo participativa e intersectorial, para abordar los temas o problemas medioambientales de la ciudad. La fase finaliza agrupando las estrategias priorizadas en los Grupos de Trabajo en planes de acción consensuados. Las actividades más relevantes son la constitución y puesta en marcha de los **Grupos de Trabajo**, formados por 12-15 personas que se reúnen periódicamente y que elevan sus análisis al gobierno local, con el que deben estar estrechamente conectados, y la **Formulación de Estrategias y Planes de Acción**.

- **FASE 3. Ejecución y Seguimiento.** En esta fase, tras un análisis riguroso de las propuestas de inversión, se da inicio a los planes de acción. La particularidad viene dada porque, ya incluso desde la fase anterior, se ejecutan los llamados ‘proyectos demostrativos’ como elemento motivador y de experimentación para el aprendizaje. En esta fase se extienden los sistemas de seguimiento definidos anteriormente y se da inicio a la evaluación. La actividad más relevante es la **Institucionalización** del proceso de Planificación y Gestión Medioambiental (es decir, de los procedimientos y proceso SCP).
- **FASE 4. Consolidación y Replicación.** En esta fase se consolidan y extienden las iniciativas de generación de capacidades puestas en marcha desde el comienzo del proceso SCP/LA21. También se inician los pasos para replicar el proceso SCP/LA21 en otras ciudades del mismo país.

4.1.1 Las dimensiones de la gobernanza en la metodología SPC/LA21

A partir del análisis documental realizado, es posible discutir cómo los diferentes elementos de la gobernanza propuestos por Graham *et al.* (2003) son considerados en la metodología. Esto es lo que se realiza en los siguientes apartados.

4.1.1.1 Visión estratégica

Toda la metodología SCP/LA21 transluce una concepción sistémica del desarrollo urbano sostenible en la que los problemas ambientales deben ser abordados holísticamente y con una perspectiva amplia y de largo plazo. Esto se observa claramente en los siguientes aspectos.

- El *Perfil Urbano-Ambiental* se centra en las interrelaciones entre el desarrollo urbano y el medio ambiente, así como en identificar los aspectos institucionales más relevantes para hacer frente estas cuestiones. La asunción principal es que “*el desarrollo y el medio ambiente urbano no pueden ser abordados adecuadamente de manera aislada uno del otro*” (UN-HABITAT & UNEP, 1999a). Para ello, proporciona instrumentos de análisis que permiten identificar sistemáticamente los impactos mutuos entre las actividades de desarrollo, los recursos naturales y los riesgos ambientales. Todo esto se realiza desde una visión no aislada de la ciudad, sino en el contexto de región metropolitana.
- La *Consulta Urbana* se centra en temas específicos que, además de su carácter prioritario, deben tener las siguientes características: ser prevalentes en la ciudad, naturaleza de largo plazo y afectar a más de un sector de desarrollo por lo que no encajan bien en los enfoques tradicionales de gestión sectorial. De este modo, se orienta a forjar un consenso en el modo de abordar los temas de prioridad transversal.
- Los *Grupos de Trabajo* son la plataforma que sugiere la metodología SCP/LA21 para el análisis, discusión y negociación de los temas medioambientales de forma

participativa y con enfoque intersectorial. Asimismo, los coordinadores de los Grupos de Trabajo se reúnen regularmente para asegurar la coherencia y la interrelación de sus trabajos.

- A la hora de elaborar *estrategias y planes*, se asume la necesidad de un pensamiento y orientación estratégica debido a la naturaleza compleja, cambiante y dinámica de los asuntos medioambientales, que trascienden las fronteras geográficas inmediatas, tienen impactos tanto a largo como a corto plazo y atraviesan tanto las fronteras organizativas como las responsabilidades sectoriales, e incluyen múltiples conflictos de interés y soluciones de compromiso (UN-HABITAT & UNEP, 1999c). Además, hay una búsqueda de coherencia entre las estrategias, de forma que se eviten solapes o conflictos entre las mismas o con otros temas no tratados directamente por el proceso SCP/LA21. La agregación de estrategias conduciría a la elaboración de un Marco de Gestión Estratégica Urbana. No obstante este último aspecto está en general débilmente tratado en la metodología pues no se ofrecen apenas pautas para ello.

A pesar de todo ello, el interés deliberado por centrarse en cuestiones medioambientales y la voluntad por priorizar solamente unos pocos problemas generan una orientación de marcado carácter medioambientalista en la interpretación de la sostenibilidad³¹. Esto es palpable en el diagnóstico, pues sólo se incluyen las actividades de desarrollo que son relevantes para el medio ambiente urbano, así como en el planteamiento de los planes de acción temáticos. Además, la interpretación de los recursos medioambientales se hace en clave local y, en general, no se visualiza una conexión clara entre el desarrollo urbano y el fenómeno de la globalización, de elevada influencia mutua.

Finalmente, destacar que el medio ambiente se contempla desde una perspectiva cercana a los postulados de la economía ambiental *“el medio ambiente no es un fin en sí mismo –no es algo que debe “protegerse” del desarrollo–, al contrario, el SCP ve el medio ambiente como un recurso que debe ser gestionado cuidadosamente de forma sostenible”* (UN-HABITAT & UNEP, 1998, pág. 9). Lo que se plantea es que la *“sostenibilidad significa que los recursos continuarán estando disponibles de forma renovable y económicamente viable, como resultado de una gestión medioambiental mejorada”* (UN-HABITAT & UNEP, 1999b, pág. 127). En ese sentido, se confía plenamente en la gestión como solución a la degradación medioambiental, interpretación debida a la vocación de UN-HABITAT de mejora de la calidad de vida de las personas en los asentamientos urbanos.

³¹ A pesar de que la erradicación de la pobreza es un objetivo claro de los programas SCP y LA21, quizá queda más manifiesto en el segundo.

4.1.1.2 Participación y orientación al consenso

Al igual que en el caso anterior, la participación vuelve a estar presente como un aspecto transversal a lo largo de toda la metodología SCP/LA21.

- Uno de los principales objetivos del *Perfil Urbano-Ambiental* es no sólo recopilar información de fuentes diversas, sino integrar y movilizar a los actores e instituciones relevantes. Por ese motivo, el documento se elabora para que sea accesible y comprensible para todos ellos.
- La *Consulta Urbana* es el espacio por excelencia para una participación significativa y efectiva de los actores en la toma de decisiones, así como para movilizar el apoyo social y político. En ese sentido, se pone mucho énfasis en los aspectos técnicos y organizativos para facilitar la participación durante el evento y se delimitan de forma precisa las características de los principales instrumentos: manuales, intervenciones y presentaciones en plenario, moderación de discusiones y debates... Explícitamente se manifiesta que, frente al rigor técnico, es importante primar la inteligibilidad para el conjunto de los actores, pues “*lo que cuenta no es la opinión experta sino la de los actores*” (UN-HABITAT & UNEP, 1999b).
- La participación de los sectores público, privado y comunitario se produce principalmente a partir de los *Grupos de Trabajo* como mecanismo de deliberación y concertación. Es importante destacar que los miembros de los Grupos de Trabajo lo son en calidad de representantes de alguna institución u organización, no a título individual. En ese sentido, el principal problema no suele ser identificar a las instituciones relevantes ni conseguir su acuerdo formal, sino que los representantes en el grupo tengan la competencia y relevancia adecuada para ejercer una representación solvente. Hay que destacar también, que la metodología advierte que los Grupos de Trabajo no son los únicos mecanismos para la participación: “*es vital organizar otros mecanismos y actividades participativos para mantener y promover un nivel de participación más amplio*” (UN-HABITAT & UNEP, 1999d, pág. 33).
- En la elaboración de *Estrategias y Planes* también se destaca la participación de los diversos actores. De un modo muy particular, uno de los criterios para seleccionar los proyectos demostrativos es que tengan la potencialidad de integrar a actores diversos para favorecer aprendizajes en un contexto real sobre cómo cooperar en los asuntos de preocupación común (UN-HABITAT & UNEP, 1999c, pág. 60).

A la hora de valorar el tipo de participación que propone la metodología SCP/LA21 hay que destacar que ésta va más allá de la mera consulta y que alcanza los niveles de toma conjunta de decisiones e incluso de apoyo a iniciativas independientes, como podría ser el caso de algunos proyectos demostrativos. Además, si bien la participación se compone de un conjunto de momentos puntuales, éstos se integran coherentemente en un proceso de largo recorrido. Respecto a quién participa, la metodología SCP/LA21

se decanta claramente por las entidades, descartando la participación de la ciudadanía a título individual. Esto hace que toda la legitimidad del proceso se sustente en la representatividad real de los actores de la sociedad civil. Respecto a los mecanismos propuestos, éstos constituyen espacios invitados más que reclamados. A pesar de ello, es posible en algunos casos, que los espacios por invitación surjan en respuesta a reclamaciones latentes.

Curiosamente, el nivel de participación menos elaborado en la metodología es también el más básico, el informativo. En ese sentido, se echa en falta una estrategia de comunicación coherente y eficaz con la ciudadanía para dar a conocer el proceso

Finalmente, a pesar de que en el discurso del enfoque SCP/LA21 se plantee la necesidad de la participación como derecho y deber de los ciudadanos³², consideramos que la visión predominante es de tipo pragmático³³, ya que *“la implicación de todos y cada uno de los actores se conecta claramente con el papel que juegan respecto a los temas particulares y, especialmente, a la hora de encontrar e implementar soluciones”* (UN-HABITAT & UNEP, 1999d, pág. 18).

4.1.1.3 Capacidad de respuesta, eficacia y eficiencia

La metodología SCP/LA21 incorpora la capacidad de respuesta de dos maneras diferentes. Por un lado, es un enfoque orientado a abordar cuestiones y problemáticas concretas de manera que, sin excluir su dimensión sistémica, permita una toma de decisiones operativa. En ese sentido, la priorización y focalización en un número limitado de temáticas es una constante a lo largo de todo el proceso.

Por otro, y como aspecto especialmente original, la capacidad de respuesta y su eficacia se articula alrededor de la idea de aprendizaje. Lo que se asume es que el desarrollo urbano sostenible es un tema excesivamente complejo como para amoldarse a soluciones estándar. Por este motivo, las soluciones deben ser descubiertas –o construidas socialmente por los actores– en cada contexto urbano concreto. La cuestión central de partida no es tanto cuáles son los problemas urbanos ambientales –y sus

³² Desde el punto de vista normativo de la participación, independientemente de la calidad de las decisiones, es justo y apropiado que los afectados tengan la oportunidad de participar en el proceso a través del cual ésta se toma (Meadowcroft, 2003). En este sentido, el valor intrínseco de la participación contribuye a la emancipación social de ciertos grupos, especialmente mujeres y jóvenes (Coenen, 2001). Estos argumentos que demandan más participación buscan una profundización de la democracia, ampliando la capacidad de influencia en el proceso de toma de decisiones (González, 2007).

³³ Algunos de los argumentos más comunes de la participación desde un punto de vista pragmático son (Blas & Ibarra, 2006; Meadowcroft, 2003; Coenen, 2001): *“la participación genera mejores decisiones porque introduce más información y fomenta la comunicación entre los actores implicados”*, *“se favorece el éxito de implementación porque los posibles obstáculos se habrán considerado antes”*, *“aumenta la eficiencia y eficacia de la planificación”*, *“se favorece la transparencia y, por tanto, se genera un mayor clima de confianza”*, *“aumenta la educación pública porque se aprende más sobre la toma de decisiones políticas”*.

posibles soluciones— sino cuáles son las capacidades que los actores necesitan para comprenderlos participativamente y actuar colectivamente sobre ellos.

Se trata de un enfoque claramente orientado al aprendizaje y calificado de forma expresa como no tecnocrático, donde el conocimiento experto desempeña un papel importante pero no único: *“el conocimiento experto no puede resolver o simplificar esas complejidades, porque el problema solamente puede entenderse correctamente en su relevante contexto físico, gubernamental, político, económico y social”* (UN-HABITAT & UNEP, 1999c, pág. 5).

Desde este enfoque de aprendizaje, quizá una de las debilidades de la metodología SCP/LA21 es precisamente la tenue presencia de la evaluación en el proceso. Aunque se incluye en la fase de Ejecución y Seguimiento, indicando que en esta etapa *“se produce la extensión de los sistemas de seguimiento y se da inicio a la evaluación”* (UN-HABITAT & UNEP, 1999c) no se proporcionan orientaciones precisas al respecto. Sin embargo, la evaluación sí se contempla en determinados momentos como son: la evaluación diaria durante la Consulta Urbana, las tareas de control y evaluación del Grupo de Trabajo Coordinador, la evaluación ex-ante de estrategias y opciones en los Grupos de Trabajo, entre otros.

4.1.1.4 Responsabilidad: rendición de cuentas y transparencia

En los programas SCP y LA21 hay una apuesta clara por la subsidiariedad y la descentralización, que implica un apoyo claro a la responsabilidad del nivel local, no sólo frente a los ciudadanos sino también en su relación con otras entidades supramunicipales. Un aspecto importante es la búsqueda de concertación entre gobiernos a diferentes niveles y las estrategias de trabajo de UN-HABITAT/PNUMA a nivel de país y de región.

La principal consideración presente en el proceso SCP/LA21 a este respecto se centra en la transparencia. En ese sentido hay una vocación constante por mantener el flujo de información con los participantes. A tal efecto se publican un conjunto amplio de documentos adaptados a cada necesidad del proceso (Perfil Urbano-Ambiental, Manual del Participante, Planes de Acción...) y se fomenta la documentación del proceso llevado a cabo por los participantes en el mismo. Asimismo, se manifiesta la importancia de mantener informada a la ciudadanía a través de los medios de comunicación.

En relación a la rendición de cuentas, las consultas organizadas y abiertas a los ciudadanos, la generación de pactos urbanos e institucionalización de Grupos de Trabajo y la promoción de sistemas de gestión medioambiental, del acceso público a la información y del trabajo intersectorial, se constituyen en mecanismos de fomento de la transparencia y la rendición de cuentas. De un modo muy particular, son los Grupos de Trabajo los que garantizan que los problemas se resuelven de forma colectiva, a través de la negociación, la generación de consensos y el desarrollo de partenariados para la

implementación de proyectos demostrativos; sin embargo, sus decisiones no son vinculantes y esto puede generar desconfianza en los participantes si desde el gobierno local no se aceptan o se tienen en cuenta las propuestas emanadas de estos grupos.

4.1.1.5 Justicia: equidad e imperio de la ley

A nivel conceptual y pragmático, el proceso SCP/LA21 promueve la equidad en la toma de decisiones en la medida en que concibe la participación como inclusiva. Además, por su defensa de grupos excluidos y por su clara orientación a la reducción de la pobreza, promueve la equidad en el reparto de recursos al considerar que *“son los pobres los que sufren más la degradación ambiental”* (UN-HABITAT & UNEP, 1998, pág. 4).

4.1.2 Institucionalización y orientación al proceso

Al menos en su filosofía de fondo, la metodología SCP/LA21 tiene eminentemente un planteamiento orientado al proceso de desarrollo, *“a raíz de la experiencia en las ciudades donde se ha aplicado, los proyectos SCP se dirigen a generar competencias para mejorar la gobernanza medioambiental; y para hacerlo, al igual que los esfuerzos a la hora de generar capacidades, se centra deliberadamente en los procesos y en los métodos más que en los productos per se”* (UN-HABITAT & UNEP, 2000, pág. 4).

Se trata de una propuesta de planificación diferente a la tradicional (descentralizada, flexible o de abajo a arriba)³⁴. En concreto, una característica importante y acorde con el enfoque seguido, es que los planes de acción deben basarse en la negociación y en el acuerdo, pues su éxito está basado en el grado de compromiso de los diferentes actores: es desde un enfoque *bottom-up* que los planes son iniciados, preparados y ejecutados.

Es interesante hacer notar que la incorporación de la (buena) gobernanza como elemento necesario para promover el desarrollo sostenible, se introduce en la metodología a nivel conceptual de forma explícita a partir de la puesta en marcha de la Campaña Global de Gobernanza Urbana en el año 2000³⁵. Es decir, hasta ese momento los principios de la gobernanza impregnaban el planteamiento metodológico, pero no de manera formal y manifiesta. Pero es a partir de la propuesta de UN-HABITAT de siete principios normativos de la gobernanza, que este concepto aparece claramente reflejado en la documentación.

En relación a la institucionalización, *“el impulso y propósito del proyecto SCP en su conjunto consiste en ayudar a una ciudad a aprender y desarrollar nuevas maneras de hacer las cosas”* (UN-HABITAT & UNEP, 1999e, pág. 5). Un elemento especialmente

³⁴ A pesar de la flexibilidad que aparentemente impregna la metodología, desde el propio UN-Habitat se reconoce que el proceso debe aumentarla, pues en la mayoría de casos los gobiernos locales ya están llevando a cabo procesos de planificación; es decir, no se comienza desde cero.

³⁵ Ver UN-HABITAT (2002)

característico es el claro convencimiento de que, para promover procesos de desarrollo sostenible a escala local, es necesario introducir cambios importantes en las instituciones a nivel actitudinal, de comportamiento, organizacional y estructural.

Esto requiere integrar en las estructuras y dinámicas existentes las nuevas formas de gestionar el desarrollo urbano que propone la filosofía SCP/LA21, a tres niveles:

1. Principios básicos del SCP (elementos nucleares).
2. Capacidades técnicas y conocimiento acumulado a través del proyecto SCP (elementos *software*).
3. Resultados concretos (productos del proyecto).

El objetivo consiste en que *“las organizaciones y los diferentes actores incorporen como actividades rutinarias y normales las actividades del proceso SCP/LA21”* (UN-HABITAT & UNEP, 1999e, pág. 5).

4.2 Las experiencias SCP y LA21 de UN-HABITAT

El proceso SCP/LA21, a través de los programas SCP y LA21, ha sido implantado, revisado y mejorado a partir de las experiencias en más de 100 ciudades de 33 países³⁶ de todo el mundo desde el año 1990. Las áreas geográficas cubiertas han sido: África, América Latina, Europa oriental y Asia-Pacífico. En su mayoría se trata de ciudades de tamaño mediano-grande³⁷, emplazadas en países receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo y con Índice de Desarrollo Humano medio-bajo³⁸.

El siguiente cuadro muestra los países donde se ha puesto en marcha el proceso.

³⁶ Cifras aproximadas. El dato real proveniente de UN-HABITAT (2006), habla de 76 países, pero el resto de documentos del mismo organismo consultados contrastan este dato, y confirman que esta cifra es errónea y se acerca más a la de 33.

³⁷ El tamaño varía considerablemente, pudiéndonos encontrar con que el proceso SCP/LA21 se ha puesto en marcha tanto en pequeñas ciudades de menos de 50.000 habitantes (Maseru en Lesotho o Piranhas en Brasil), hasta megalópolis de más de 7 millones de habitantes (Moscú en Rusia, Madrás en India, Shenyang en China o Lima/Callao en Perú). El tamaño medio oscila entre los 200.000 y 1.500.000 habitantes y en la mayoría de ciudades el proceso se ha puesto en marcha en la capital del país. Puede decirse que, en líneas generales, el Programa SCP se dirige a ciudades de mayor tamaño que el programa LA21. (Información extraída de la web oficial de UN-HABITAT (actualizada en 2005) y de Gebre-Egziabher (2004))

³⁸ Según el Índice de Desarrollo Humano del PNUD de 2006, cinco países tenían IDH alto: República de Corea, Polonia, Chile, Costa Rica y Cuba. Todos los países de África Subsahariana (sin contar Ghana y Madagascar) tenían IDH bajo, el resto de países -la mayoría-, IDH medio. El IDH es un índice de medición del desarrollo que agrega indicadores referidos a logros conseguidos: longevidad, nivel educativo y renta per cápita.

Área geográfica	Países y ciudad más relevante de cada uno (en cursiva si se trata de la capital del país)
África	Tanzania (<i>Dar es Saalam</i>), Nigeria (Ibadan), Senegal (<i>Dakar</i>), Egipto (Ismailia), Ghana (<i>Accra</i>), Kenya (Nakuru), Zambia (<i>Lusaka</i>), Túnez (<i>Tunis</i>), Marruecos (Essaouira), Rwanda (<i>Kigali</i>), Mozambique (<i>Maputo</i>), Lesotho (<i>Maseru</i>), Burkina Faso (Bobo Dioulasso), Malawi (<i>Lilongwe</i>), Madagascar (Antairabe)
América Latina y Caribe	Brasil (Maraba), Perú (<i>Lima/Callao</i> , Arequipa), Colombia (<i>Bogotá</i>), Cuba (Bayamo), Costa Rica (<i>San José</i>), Ecuador (<i>Quito</i>), Chile (Concepción), Haití (<i>Puerto Príncipe</i>)
Asia y Pacífico	Sri Lanka (Colombo Core-Area), China (Shenyang), Filipinas, (Cagayan de Oro), India (Madrás), Vietnam (Vinh City), Rep. Corea (Haman), Mongolia (Ulan Bator), Thailandia
Europa oriental	Polonia (Katowice) y Federación de Rusia (<i>Moscú</i>)

Tabla 8: Distribución geográfica de los programas SCP y LA21

Fuente: elaboración propia a partir de documentos de UN-HABITAT

Una actividad esencial de los procesos SCP/LA21 ha sido documentar las experiencias desarrolladas en las diferentes ciudades desde su gestación. Actualmente se cuenta con numerosos casos de estudio documentados y analizados en profundidad. Esto ha sido fruto de la orientación al aprendizaje y la mejora continua de los programas SCP/LA21, que ha permitido su actualización progresiva³⁹. Es necesario puntualizar que las lecciones aprendidas no pretenden ser extrapolables a cualquier situación, al contrario deben ser consideradas como aspectos relevantes a tener en cuenta en la puesta en marcha de un proceso SCP/LA21⁴⁰.

En relación al vínculo entre Agenda 21 Local y gobernanza urbana, la evaluación de las experiencias SCP/LA21 arroja consideraciones y lecciones aprendidas interesantes que son expuestas a continuación.

- El enfoque urbano-ambiental de UN-HABITAT entiende el desarrollo sostenible como un proceso complejo, caracterizado por las interacciones múltiples, continuas y recíprocas entre sus dimensiones ambientales, económicas, sociales y políticas. Esta concepción holística y sistémica del desarrollo humano sostenible sugiere que las relaciones son literalmente más importantes que los elementos específicos y que

³⁹ Las mejoras, actualizaciones e incluso cambios en los aspectos conceptuales de la metodología pueden apreciarse a través del análisis de: las versiones sucesivas de los manuales de la metodología (editadas bajo el nombre *SCP Source Book Series*), las lecciones aprendidas a partir de los casos de estudio (editadas con los nombres *SCP Source Book Documentation Series* y *SCP Source Book Working Paper Series*), la publicación *Urban Dialogues* (Loeckx, Shannon, Tuts, & Verschure, 2004) y las recomendaciones para el futuro (UN-HABITAT, 2006).

⁴⁰ Se trata de lecciones aprendidas que parten de contextos muy dispares. Los casos de estudio analizados a partir de documentación (fuentes secundarias) provienen de los cuatro continentes donde se han puesto en marcha experiencias SCP y LA21.

la totalidad es más importante que las partes. Por este motivo, revisa los planteamientos sectoriales de la planificación tradicional y se centra en los elementos de importancia transversal. En lugar de limitarse a los aspectos puramente medioambientales –como la polución del aire o los espacios verdes– aspira a incorporarlos a un proceso más amplio de planificación urbana centrado en la interacción entre temáticas, sectores e instituciones. De este modo, ha sido posible mejorar problemáticas medioambientales concretas

- Se trata de un enfoque orientado a favorecer el diálogo entre tres tipos de actores: el estado, la sociedad civil y el sector privado. Además, incluye una interacción a tres niveles: el local, el nacional y el internacional. El enfoque SCP/LA21 asume que la participación no se improvisa y, en ese sentido, proporciona herramientas metodológicas e instrumentos precisos para su implementación. En particular, destaca la necesidad de un libre acceso a la información como prerrequisito para la participación y la apropiación del proceso por un conjunto amplio de actores urbanos que dé lugar a compromisos firmes en su implementación. Destacar también que los elementos de democracia participativa se conciben como complemento –e incluso fortalecimiento– de la democracia representativa (Tuts, 2002). Sin embargo, es destacable que el sector privado ha tenido una baja participación en los procesos SCP/LA21.
- La implementación efectiva del enfoque SCP/LA21 y su consolidación en el tiempo requiere de un esfuerzo consistente y mantenido en el desarrollo de capacidades de los actores urbanos. De hecho los programas SCP/LA21 se conciben como programas de desarrollo de capacidades.
- El enfoque urbano-ambiental de los programas SCP/LA21⁴¹ combina y solapa tres elementos centrales de la planificación del desarrollo humano sostenible: visión, acción y comunicación. *“La visión sin acción no genera sinergias operativas, resultados tangibles ni la necesaria realimentación. La acción sin visión no tiene en consideración los aspectos estratégicos que inciden en el largo plazo. Visión y acción sin participación están destinadas al fracaso, pues no consideran las aspiraciones de la sociedad civil en su conjunto ni la importancia del acuerdo social. Cuando los dos registros de la planificación y gestión urbano-ambiental (visión y acción) se combinan con la participación de actores, se crean las condiciones para un verdadero aprender haciendo en la producción colectiva de la ciudad.”* (Loeckx, Shannon, Tuts, & Verschure, 2004)
- *“Institucionalizar nuevas formas de abordar la planificación urbana es el verdadero sentido de los programas ambientales de UN-HABITAT, y esto requiere tiempo. Por lo tanto es necesario establecer una escala temporal adecuada desde el principio”*⁴²,

⁴¹ Esto se formula así de una manera muy específica en el programa LA21.

⁴² Una de las deficiencias detectadas en la metodología SCP/LA21 y que ha motivado un cambio en el planteamiento de ambos programas, es la influencia que ha tenido el diseño inicial de los

que no debe ser menor de unos cinco o seis años” (Tuts, 2002). De esta manera es posible abordar la implantación con la necesaria flexibilidad para su adaptación a las especificidades locales. A su vez, consecuentemente, el desarrollo financiero del proceso debería tener cuenta esta perspectiva de cinco-seis años.

- Destacar que los proyectos forman parte del proceso SCP/LA21 y no lo finalizan, sino que inducen realimentaciones importantes que inciden en el conjunto (Tuts, 2002). De ahí la importancia de los proyectos demostrativos, como proyectos a pequeña escala que permiten a los actores urbanos ensayar con los enfoques propuestos. En las experiencias donde ha sido posible llevarlos a cabo se han dirigido especialmente a temas como la gestión de residuos, al abastecimiento y saneamiento de agua o la movilidad; es relevante también la atención prestada a los aspectos de capacitación (formación de formadores, generación de propuestas curriculares a nivel universitario...). Los participantes reconocen haber cambiado a nivel actitudinal y haber tomado una mayor conciencia y apreciación de la cooperación intersectorial y los enfoques participativos que les permiten compartir información e ideas. Sin embargo, es difícil valorar hasta qué punto los participantes variaron sus actitudes en sus organizaciones de origen y si los cambios han penetrado en éstas (la necesaria institucionalización del proceso).
- Es importante contar con un sistema de seguimiento y valoración de los progresos en la implementación de los programas urbano-ambientales. Es importante, además, que estos mecanismos de seguimiento sean elaborados localmente para que resulten útiles a este nivel (Tuts, 2002)
- La clave para la institucionalización del enfoque SCP/LA12 es su integración en el gobierno local a nivel organizativo. La voluntad política es un prerrequisito imprescindible pero, para ser efectivo en el largo plazo, a nivel administrativo el programa SCP/LA21 debe articularse e integrarse con el funcionamiento de la administración pública local.
- A pesar de que se trata de programas para promover la Agenda 21 a nivel local, no se centra únicamente en este ámbito. Al contrario, un elemento esencial es la generación de institucionalización a nivel regional y nacional, para garantizar el apoyo a la escala local. Esto se realiza forjando alianzas con gobiernos regionales y nacionales y colaborando con instituciones de cierto impacto para garantizar el “anclaje” –o afianzamiento– del proceso.

proyectos SCP/LA21 a 2-3 años vista. Este horizonte venía motivado por los requerimientos de la financiación otorgada por organismos donantes del sistema de cooperación internacional (UN-HABITAT, 2006).

4.3 Caso de estudio: Arequipa

En este apartado se desarrolla el estudio realizado sobre la **Estrategia de Apoyo a la Gestión Urbano-ambiental de Arequipa** (en adelante, Estrategia). Se trata de un proceso liderado por la Municipalidad Provincial de Arequipa (en adelante MPA) con el apoyo de UN-HABITAT y PNUMA y que discurre, principalmente, en el periodo 2003-2006.

Durante los dos primeros apartados se contextualiza la ciudad y el sistema político y marco institucional local. El tercer apartado se dedica a una descripción del proceso mediante la explicación de sus principales actividades. A continuación se exponen las ideas extraídas en relación a la participación y rendición de cuentas de la Estrategia, para pasar a explicar, más adelante, el impacto del proceso sobre la institucionalización de dinámicas y acuerdos.

4.3.1 Caracterización de la ciudad

La Provincia de Arequipa tiene 861.746 habitantes⁴³, y representa el 16,47% del territorio de la Región o Departamento de Arequipa⁴⁴. 29 distritos configuran el marco territorial y político de la provincia, cuyo gobierno local está representado en la Municipalidad Provincial de Arequipa (MPA). Cada distrito, a su vez, tiene su propia Municipalidad Distrital. El ámbito metropolitano de la provincia está conformado por 17 distritos⁴⁵ y a ellos hay que referirse cuando se habla de la ciudad de Arequipa (o Arequipa metropolitana), entidad sin jurisdicción legal o política que aparece definida en el Plan Director del año 2002 (MPA, 2002a).

La ciudad se encuentra situada al sur del Perú, en la zona de influencia y alto riesgo del desierto de Atacama, el más árido del mundo, y bajo el influjo de una falla geológica. Ambos aspectos determinan el alto riesgo de desertificación y de movimientos sísmicos de la zona (MPA, 2005).

La provincia, con un crecimiento urbano y demográfico sostenido desde 1940, tiene un Índice de Desarrollo Humano de 0,658 (en base a datos del año 2005, IDH Lima 0,707), que la sitúa entre las mejores posiciones del Perú (UNDP, 2006). Sin embargo, las tasas de desempleo en Arequipa están por encima de la media nacional, y, según datos del 2000, la tasa de incidencia de pobreza en la población era de un 44,1%, el 14,5%

43 Según el censo 2005 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) <http://www.inei.gob.pe/>.

44 El Departamento de Arequipa tiene ocho provincias.

45 El Grupo Técnico Local sobre la Campaña de Arequipa, sin embargo, añade un distrito a estos 17.

viviendo en pobreza extrema⁴⁶. Según un reciente estudio el índice de pobreza en Arequipa Metropolitana en el periodo 1993-2006 ha aumentado en un 2,4% (Arrieta, 2007). Los niveles de pobreza se concentran en la interfase urbano rural y en las áreas tugurizadas del centro de la ciudad (MPA , 2005, págs. 48-49).

El crecimiento urbano en Arequipa se ha realizado a expensas de la campiña (área agrícola, cultural y paisajista ganada al desierto, en algunas zonas con “andenería” pre hispánica). El proceso ha empeorado en las últimas décadas, aunque el crecimiento no planificado de la ciudad también se ha producido a expensas de tierras sin habilitar y eriazos de las zonas periféricas, que han dado lugar a la proliferación de Pueblos Jóvenes, configurados principalmente por viviendas de tipo informal (representan el 57% del área total urbanizada) (MPA, 2005).

4.3.1.1 Caracterización del sistema político institucional local

La República del Perú es un estado organizado en base a una constitución política (la actual, aprobada por referéndum, data de 1993 y es vigente desde 1994) y con separación de poderes ejecutivo (a la cabeza del cual se encuentra el Presidente de la República, escogido por sufragio universal cada cinco años)⁴⁷, legislativo (el Congreso es elegido también cada cinco años) y judicial. Constitucionalmente, desde la mayoría de edad y hasta los setenta años, el voto en el Perú es obligatorio.

La Constitución dedica todo el capítulo XIV al ámbito de la descentralización⁴⁸. Así, el territorio del Perú está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.

En la misma Constitución se habla del proceso de regionalización en el país, que prevé una devolución de poder hacia un nivel intermedio entre el local y el nacional. Las regiones, a priori, son constituidas a partir de la jurisdicción departamental (el departamento es la subdivisión territorial más amplia, después del nivel nacional, en la que el Estado ejerce su poder) y mantienen elecciones por sufragio directo cada cuatro años.

⁴⁶ Datos obtenidos a partir del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Más información: <http://www.mimdes.gob.pe/locales/indicadores/arequipa3.htm> [verificado 10/06/2007].

⁴⁷ El actual presidente, Alan García, ganó en segunda vuelta (realizada el 4 de junio de 2006) y por estrecha diferencia las elecciones presidenciales frente a Ollanta Humala (del Partido Nacionalista Peruano). Alan García es aprista (miembro del APRA, Alianza Popular Revolucionaria Americana).

⁴⁸ En la web del Congreso del Perú, por ejemplo, puede accederse a la versión digital de la Constitución peruana: <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/constitucion> [acceso 08/08/2007].

Según la Ley Orgánica de Municipalidades (o LOM, Ley N° 27972, de mayo del 2003) las municipalidades son provinciales o distritales. Están sujetas a régimen especial las municipalidades de frontera y la Municipalidad Metropolitana de Lima. La jurisdicción de la municipalidad provincial es la provincia y el distrito del cercado (es decir, el distrito capital, el cual carece de municipalidad distrital), la municipalidad distrital actúa sobre el distrito, y la jurisdicción de una municipalidad de centro poblado es determinada por el respectivo concejo provincial a propuesta del concejo distrital.

Los órganos de gobierno local, las municipalidades distritales y las provinciales, son escogidos por sufragio universal cada cuatro años⁴⁹, con listas de alcaldes y regidores diferenciadas (por distrito o provincia) y cerradas. Su autonomía es contemplada por la Constitución. Son considerados órganos de gobierno promotores del desarrollo local y canales inmediatos para la participación de la ciudadanía en asuntos públicos, tienen personería jurídica de derecho público y, según la LOM, plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Las municipalidades comparten competencias y tienen, a su vez, competencias exclusivas. La relación entre la municipalidad provincial y la distrital puede entenderse como de coordinación y fiscalización de la primera sobre las segundas. Así, en cuanto a competencias exclusivas de la municipalidad provincial se encuentran, por ejemplo, aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, pronunciarse respecto de las acciones de demarcación territorial en la provincia, aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización de las municipalidades distritales en las materias reguladas por los planes de ordenamiento y planificación territorial o diseñar y ejecutar planes de renovación urbana.

La concentración del poder económico y político en Lima, sin embargo, es muy elevada. En el Informe sobre Desarrollo Humano-Perú 2006 del PNUD que, con el título *Hacia una Descentralización con Ciudadanía*, está dedicado íntegramente al proceso de descentralización peruano, se resalta que el grado de centralización del país es “posiblemente de mayor intensidad que casi todos los países latinoamericanos, sus fuerzas centrípetas son muy fuertes”. El mismo informe estudia los factores que hacen que la descentralización se presente como “de muy difícil logro” (UNDP, 2006, pág. 43)

Aunque este no es el espacio para analizar el grado de centralización del país, así como sus raíces históricas⁵⁰, cabe destacar que Arequipa, a pesar del poco peso económico

⁴⁹ Las elecciones municipales y regionales, se convocan, por ley, simultáneamente.

⁵⁰ Se recomienda el capítulo 2 del informe del PNUD (2006) mencionado para una introducción a las bases históricas y socio económicas del centralismo peruano.

en relación a la capital⁵¹, constituye la segunda provincia más poblada del país y centro económico del sur. A su vez, mantiene relaciones de tensión con el centro. Con una fuerte identidad y sentido de pertenencia al territorio⁵², la ciudadanía de Arequipa es polo de protestas (recientemente, se recuerdan las del año 2002, también conocidas como Arequipazo, en torno a la privatización de empresas de energía eléctrica por el entonces presidente Toledo) y demandas de devolución de poder a Lima.

4.3.1.2 Funciones y estructuras de gestión urbana

La estructura orgánica de las municipalidades distritales y municipales está compuesta por el Concejo Municipal y la Alcaldía. El concejo municipal (ente normativo y fiscalizador), en el caso de la provincia de Arequipa, está formado por 15 regidores y el alcalde⁵³. La alcaldía es el organismo ejecutor y el alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa.

El concejo municipal de la MPA, después de las elecciones municipales del 19 de noviembre de 2006, quedó configurado por nueve regidores y el alcalde del Partido Nacionalista Peruano (el partido de Ollanta Humala), dos regidores de Fuerza Democrática, un regidor de Arequipa Desarrollo Total, uno del Partido Aprista Peruano (partido que gobernó en la anterior gestión municipal, en el período 2003-2006), un regidor de Arequipa Tradición y Futuro (formación política que ganó las elecciones a nivel regional, y cuyo presidente había sido alcalde de la MPA en el periodo 1999-2002) y otro del Partido Democrático Somos Perú. De estas 16 personas, tres son mujeres.

Por otro lado, los regidores son responsables de diferentes comisiones, entre las que se destacan, en la experiencia que nos ocupa, la Comisión de Gestión Ambiental, la de Desarrollo Urbano y la de Transporte.

La administración municipal está bajo la dirección y responsabilidad del gerente municipal, funcionario de confianza a tiempo completo y dedicación exclusiva designado por el alcalde. Por otro lado, según la Ley Orgánica de Municipalidades, en el ámbito administrativo, la estructura orgánica municipal básica de la municipalidad comprende a la gerencia municipal, el órgano de auditoría interna, la procuraduría pública municipal, la oficina de asesoría jurídica y la oficina de planeamiento y presupuesto. Los demás órganos de línea, apoyo y asesoría se establecen conforme lo determina cada gobierno local.

⁵¹ Por ejemplo, si el movimiento financiero del Perú está concentrado en su 85% en la capital, Arequipa moviliza alrededor de un 2,4% (UNDP, 2006, pág. 94).

⁵² El departamento de Arequipa fue el único del país que, en el referendo del año 2005 convocado para la aprobación de macroregiones, aprobó la constitución de la región Arequipa-Puno-Tacna. El proceso ahora se encuentra paralizado.

⁵³ El número de regidores de las municipalidades varía entre 5 y 15 y está determinado por el Jurado Nacional de Elecciones.

El organigrama de la MPA se organiza principalmente alrededor de Gerencias (algunas de ellas con Subgerencias) cuyos principales cargos (gerentes) acostumbran a ser nombrados por criterios de confianza. En la experiencia que estamos contemplando, en relación a temas de gestión urbano-ambiental, tienen una especial relevancia las gerencias de Desarrollo Urbano, la de Transporte Urbano y Circulación Vial y la de Servicios al Ciudadano. En esta última gerencia se encuentra la Sub-Gerencia de Gestión Ambiental, creada en la gestión municipal anterior (2003-2006) durante la experiencia apoyada por UN-HABITAT y PNUMA que es objeto de análisis. Esta Sub Gerencia fue la encargada de coordinar el proyecto desde la MPA.

En cuanto al papel de la ciudadanía en la toma de decisiones, más allá de procesos electorales, el Artículo 31 de la Constitución expresa, en una de sus partes, el deber y el derecho “de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación”.

Efectivamente, la Ley Orgánica de Municipalidades del 2003 insta a los gobiernos locales a que promuevan la participación vecinal en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y gestión. Para tal fin, continua el Artículo 112 de la LOM, deberá garantizarse el acceso de todos los vecinos a la información.

Entre los instrumentos específicos normados desde la LOM, cabe resaltar el derecho al referéndum sobre asuntos de competencia municipal, la iniciativa en la formación de dispositivos municipales (derecho mediante el cual los vecinos plantean al gobierno local la adopción de una norma legal municipal de cumplimiento obligatorio) o la creación de órganos de coordinación como la Junta de Delegados Vecinales o el Consejo de Coordinación Local Provincial (también se norman los Consejos de Coordinación Locales Distritales). A su vez, se explicita el derecho a la rendición de cuentas, y existe la posibilidad por parte de la ciudadanía de realizar una revocación de autoridades municipales que fuerce la celebración de elecciones antes de finalizar el mandato de los cuatro años.

El Consejo de Coordinación Local Provincial es un órgano de coordinación y concertación de las municipalidades provinciales. Está integrado, según dicta la LOM, por el alcalde provincial, que lo preside, y los regidores provinciales; por los alcaldes distritales de la respectiva jurisdicción provincial y por representantes de cualquier forma de sociedad civil organizada a nivel provincial. La proporción de los representantes de la sociedad civil dentro del Consejo es del 40%.

Entre las principales atribuciones del Consejo de Coordinación Local Provincial, en el caso de Arequipa, tienen que ver con el cumplimiento de su función otorgada por ley de coordinador y aprobador del presupuesto participativo de la provincia. Así, desde que por la LOM del 2003 se obliga a las municipalidades distritales y provinciales a realizar

presupuestos participativos, la MPA, desde el Consejo de Coordinación, empezó a organizarlos en el 2004 para acordar el del año 2005.

Así, el marco legal para la participación ciudadana a nivel local es amplio, y, aunque puede criticarse la proveniencia de estos espacios como establecidos desde “arriba” (*top-down*, y no como producto de procesos y demandas de amplios sectores de la sociedad) a priori se da un contexto de apertura a iniciativas e innovaciones para la participación. En el caso de Arequipa, instrumentos como el presupuesto participativo tienen muchas deficiencias en su implementación, pero será interesante ver su evolución en el tiempo.

4.3.1.3 Políticas e instrumentos para la gestión y planificación urbano-ambientales

La Estrategia objeto de estudio se da en un contexto peruano que está viviendo importantes cambios legales, tanto a nivel de proceso de descentralización y de transferencia de competencias a nivel regional (aún no consolidada), así como de cambios en la ley orgánica de municipalidades u otras leyes vinculadas a cuestiones medioambientales o de planificación urbana.

Estos cambios legales abren nuevas oportunidades y, a su vez, tal y como resaltan las personas entrevistadas, presentan problemas de solapamiento de competencias y de articulación o, más allá, evidencian los conflictos entre niveles local, regional y nacional para la apropiación o mantenimiento de espacios de poder.

La Ley General del Ambiente (Nº 28611, octubre 2005), establece la Política Nacional del Ambiente en el Perú y define el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) como la Autoridad Ambiental Nacional y ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Por otro lado, le corresponde al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA) el diseño, normativa y ejecución de acciones en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento. En este marco, el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Decreto Supremo Nº 027-2003-VIVIENDA, de octubre 2003) ha informado el trabajo en relación a la planificación urbana de la experiencia estudiada, así como también lo ha hecho el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres (de enero 2004), cuya responsabilidad recae sobre el INDECI (Instituto Nacional de Defensa Civil).

El CONAM participa en la experiencia analizada y es coordinador de la Comisión Ambiental Regional (CAR) de Arequipa. La CAR (integrada en el Sistema Regional de Gestión Ambiental) es la instancia de gestión ambiental, de carácter multisectorial, encargada de coordinar y concertar la política ambiental regional. En ella está representada el CONAM, VIVIENDA, el Gobierno Regional de Arequipa, la MPA, sociedad civil, sector privado y otras instituciones públicas.

Por otro lado, en el marco de Sistema Nacional de Gestión Ambiental (ley N° 28245, junio 2004) se atribuye la responsabilidad a los gobiernos locales de establecer un Sistema Local de Gestión Ambiental. En virtud de esta ley y la Ley Orgánica de Municipalidades (ley N° 27972, mayo 2003) las municipalidades deben organizar el ejercicio de sus competencias y funciones ambientales, considerando el diseño y la estructuración de sus órganos internos o comisiones, en base a sus recursos, necesidades y el carácter transversal de la gestión ambiental.

La experiencia que ha sido estudiada ha evolucionado en paralelo al fortalecimiento de los órganos y sistemas de Gestión Ambiental en la MPA. De hecho, el proceso de gestión ambiental puesto en marcha ha apoyado la implementación del Sistema Local de Gestión Ambiental en la MPA.

Dentro del Sistema Local de Gestión Ambiental de la MPA, es importante la creación en 2005 y bajo ordenanza municipal de la Comisión Ambiental Municipal (CAM), espacio concertado y multisectorial, de nivel provincial y con participación de instituciones públicas, sector privado y sociedad civil. Por otro lado, la Ordenanza Municipal N° 425 en la que se define la política ambiental de la MPA, también fue aprobada recientemente (2006) a partir del trabajo realizado en la Estrategia.

Desde la CAM se lanzan cada dos años las Agendas Ambientales Locales Provinciales, en las que se explicitan los objetivos, líneas de acción y actividades para la promoción del desarrollo sostenible a nivel provincial.

4.3.2 Descripción del proceso

“(...) Cuando ya viene Habitat acá existen personas capacitadas en el tema. O sea, no es nada nuevo, no es que no se avanzó nada en Arequipa... Vienen, pero ya existía un proceso aquí en Arequipa, con sus dificultades, pero existía”. (E1.Sociedad Civil-ONG. 29/03/2007)⁵⁴

El proceso estudiado, llevado a cabo durante la gestión municipal de la ciudad del período 2003-2006, no nace de la nada: su consecución es deudora de las iniciativas y procesos llevados a cabo con anterioridad en la ciudad. El interés de Arequipa en los procesos de gestión y planificación ambiental se remonta a los años 90. Durante esa década, sectores de la población e instituciones públicas se movilizan colectivamente, principalmente ante el incremento de la flota de automóviles y el subsiguiente aumento de la contaminación atmosférica y la disminución de la calidad del aire, para tratar de buscar soluciones y demandar responsabilidades a los gobiernos.

⁵⁴ Los extractos de las entrevistas realizadas se referencia indicando el número de entrevista (E1, E2, E3...), la categoría a la que pertenece el entrevistado (sociedad civil, gobierno local, gobierno regional...) y su fecha de realización.

Durante la gestión municipal del periodo 1995-1998, en el año 1998, se funda la Comisión de Gestión del Medio Ambiente de Arequipa. Esta comisión, no integrada en el ámbito institucional de la MPA, contó con el auspicio y la participación de diferentes actores locales como municipalidades, universidades, institutos, transportistas, ONG y desarrolló estudios y lineamientos sobre descontaminación atmosférica. En particular, en su marco se establecieron límites máximos permisibles de las emisiones vehiculares (MPA, 2002c, pág. 13).

En la siguiente legislatura municipal (periodo 1999-2002) se abre un proceso de gestión ambiental desde la MPA que da continuidad al trabajo realizado por la comisión GEMA y del que son destacables diversos procesos: la constitución de una Comisión de Gestión Ambiental, formalizada dentro de la MPA, la creación de Grupos de Trabajo en torno a cuatro temas: a) la descontaminación atmosférica; b) el manejo de las áreas verdes; c) el río Chili y d) la gestión de residuos sólidos; y la elaboración desde 1999 (aprobada en 2000) del documento *Agenda 21 Local: Plan de Gestión Ambiental Urbana de Arequipa* (MPA, 2002c), promovido por la MPA a partir de un proceso de concertación y participación.

Además de estas iniciativas, es relevante considerar otros procesos que suceden en esa gestión, como el “Plan Integral de Desarrollo Estratégico y Sustentable de Arequipa”, cuyos principales instrumentos para su ejecución son el primer *Plan Estratégico de Arequipa Metropolitana 2002-2015* (MPA, 2002b) y del *Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002-2015* (MPA, 2002a)⁵⁵.

Al final de la gestión municipal 1999-2002, también se ponen en marcha otros procesos de planificación y estudios que continúan en la siguiente gestión (2003-2006) del que aparecen publicados documentos de utilidad para el posterior trabajo en el Grupo Técnico de Movilidad Urbana⁵⁶.

⁵⁵ El Plan Estratégico de Arequipa Metropolitana 2002-2015 se elabora desde la perspectiva de la Agenda 21 con la participación de diferentes sectores de la ciudad, integra dimensiones económicas, sociales y ambientales y se conceptúa como marco del Plan Director. El Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002-2015, elaborado bajo el antiguo marco legal para las municipalidades, requiere ser actualizado cada cinco años. Así, en noviembre de 2007, acaba la vigencia del presente Plan Director, por lo que puede ser replanteado o actualizado.

⁵⁶ Entre ellos se destacan, primeramente, Integración de la Planificación del Transporte y la Planificación Urbana en el Marco de la Sostenibilidad y de la Agenda Local 21 (MPA 2004), realizado en el marco de la red URB-AL y auspiciado por EuropeAid. En segundo lugar, se realiza un proyecto realizado por la MPA en convenio firmado en el 2002 con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para desarrollar el estudio Desarrollo de un Sistema de Transporte Urbano Sostenible en Arequipa (MPA 2003).

4.3.2.1 Presentación y objetivos de la Estrategia

La **Estrategia de Apoyo a la Gestión Urbano-Ambiental de Arequipa** se inicia durante la gestión de la MPA del periodo 2003-2006 y en ella llegan se involucran unas 75 instituciones en diferentes momentos del proceso.

En esa gestión municipal (2003-2006) se realiza el proceso de conversión de la Comisión Ambiental provisional a un órgano ejecutivo integrado en la estructura de la MPA (la Sub Gerencia de Gestión Ambiental, formalizada el año 2005 vía Ordenanza Municipal). Es, de hecho, esta Sub Gerencia de Gestión Ambiental quien constituye el órgano de anclaje del proyecto en el seno municipal.

A fines de enero de 2003, la Sub Gerencia de Gestión Ambiental recupera contactos establecidos con organismos internacionales durante la anterior gestión, y se inician las conversaciones con PNUMA y UN-HABITAT. De la relación, surge la definición de la Estrategia, cuyo desarrollo se configura en dos fases (coherentes con el enfoque SCP/LA21).

- **Primera Fase:** Se realiza la elaboración del Informe Urbano-Ambiental GEO Arequipa, promovido por PNUMA (conceptual y metodológicamente) y la MPA. El socio técnico local es la Asociación Civil Labor, apoyado a nivel nacional por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). Debido a dificultades surgidas entre la MPA y Labor, a finales de la elaboración del informe toma importancia el papel de la consultora GEA Desarrollo, quien acaba finalizando el trabajo. A medida que avanza esta primera etapa se acuerda la necesidad y oportunidad de ir más allá y se plantea la segunda fase.
- **Segunda Fase:** Está promovida por UN-HABITAT. En ella se acuerda la implementación de un Sistema de Información para la Gestión Ambiental (Unidad EMIS) y elaboración de los Planes de Acción. Durante esta segunda etapa se firma en octubre de 2006 (aprobado por acuerdo municipal en noviembre de 2006) un convenio entre la MPA, GEA Desarrollo y UN-HABITAT llamado "Implementación de la segunda etapa de la Estrategia Ambiental Urbana en el Municipio de Arequipa".

En el convenio, firmado cuando la segunda fase de la Estrategia está a punto de finalizar, se explicita que el objetivo de esta segunda etapa de la Estrategia es la mejora de la planificación y manejo ambiental urbano en Arequipa a través de la puesta en marcha de acciones prioritarias de apoyo a la gestión, y de la formulación de planes de acción urbano-ambientales en temas específicos para su incorporación a los instrumentos de la planificación municipal y territorial, particularmente en los siguientes temas:

- Apoyar a la estructuración y puesta en marcha del Sistema Local de Gestión Ambiental, a través del establecimiento de sus instancias constitutivas y la

formulación y adopción del Plan de Acción Ambiental en los temas de Campiña y Movilidad Urbana.

- Formular propuestas para la actualización del Plan Director, en referencia a la gestión sostenible de la Campiña y la gestión de la Movilidad Urbana.
- Realizar el diseño y establecimiento del Sistema de Información de la Gestión Ambiental (EMIS), como herramienta fundamental para el proceso de toma de decisiones y para el funcionamiento del Sistema Local de Gestión Ambiental.

Para la consecución de estos objetivos UN-HABITAT se compromete a apoyar técnica y financieramente a los socios de la Estrategia, en especial al socio técnico local GEA Desarrollo, al que contrata para el desarrollo del proyecto. En el mismo convenio se expresa que los productos mencionados anteriormente serán formulados por medio de un proceso participativo y concertado.

Por otro lado, la **Estrategia de Apoyo a la Gestión Urbano-Ambiental de Arequipa** se enmarca dentro de un proceso más amplio de SCP/LA21 a nivel nacional, en el que el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través de la Dirección Nacional de Urbanismo (VIVIENDA), el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) y el PNUD, están desarrollando la **Estrategia de Apoyo a la Gestión Ambiental en el Perú**. Arequipa es la primera ciudad participante en la estrategia a nivel nacional, que ha sido ampliada a las ciudades de Lima-Callao y Chiclayo.

4.3.2.2 Fase I de la Estrategia: Informe GEO Arequipa

[Sobre el GEO Arequipa] *“Ha sido más técnico en realidad. Si te das cuenta han sido más representantes institucionales, representantes técnicos... la sociedad civil ha estado muy poco representada. Es porque la misma metodología te llama a preguntarte a quiénes necesitas para elaborar este diagnóstico. (...) Pero generalmente es una reunión de técnicos. (...) También debió invitarse algunos representantes (de la ciudadanía) para ver qué es lo que perciben ellos, y también qué sienten ellos, si sienten que participan o no de los procesos, si existen o no mesas de trabajo formales, informales... Ver la óptica y el conocimiento de la gente. No, no hubo eso en el GEO, pero en el plan de acción, en la etapa de UN-HABITAT, sí lo hubo”.* (E1.Sociedad Civil-ONG.29/03/2007)

“Lo importante de acá, para mí, fue que nos trajeron una nueva metodología y fue cómo se abordó de una forma diferente toda la información que teníamos, que manejábamos, y que tenía una finalidad nueva, que no se había previsto en Arequipa”. (E2.Gobierno Local-Técnico.14/05/2007)

En 1995, PNUMA inició un proceso de evaluaciones ambientales llamado *Global Environment Outlook* (GEO) ⁵⁷. Así, el informe GEO Arequipa (MPA, 2005) forma parte de los informes GEO Ciudades, proyecto que busca “*promover una mejor comprensión de la dinámica de las ciudades y sus ambientes, suministrando a los gobiernos municipales, científicos, formuladores de políticas y al público en general de la región, información confiable y actualizada por medio de evaluaciones ambientales integradas*” (MPA, 2005) .

Más adelante, el programa SCP/LA21 de UN-HABITAT estableció un acuerdo de cooperación con PNUMA para una Estrategia Ambiental Urbana para América Latina y el Caribe. Las dos agencias acuerdan trabajar de manera coordinada en la preparación de informes sobre el estado del ambiente para un conjunto de municipios de la región, retroalimentando el enfoque y metodología GEO Ciudades con las experiencias de los Programas Ciudades Sustentables, Agendas Locales 21 y Observatorios Locales Urbanos que impulsa UN-HABITAT globalmente. De hecho, el proceso de preparación del informe GEO Arequipa constituyó el paso inicial de esta más amplia colaboración, en el plano regional, entre PNUMA y UN-HABITAT.

En la elección de Arequipa para participar en GEO Ciudades pesan aspectos como su trayectoria anterior en procesos de gestión ambiental urbana, la densidad de información existente relacionada con la zona considerada, la ubicación de la ciudad en un ecosistema andino-árido, su alta vulnerabilidad sísmica o la existencia de un centro histórico considerado Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO.

La elaboración del GEO Arequipa se inicia en 2003 y se presenta el mes de mayo de 2005 con el objetivo general de establecer conocimiento de la dinámica del desarrollo urbano y sus efectos en las personas y el medio ambiente, con una especial atención sobre los temas de particular importancia y prioridad para la ciudad.

Se acuerda el trabajo coordinado de PNUMA y UN-HABITAT en un proyecto en el que la MPA es la contraparte principal y organización coordinadora. La Asociación Civil Labor es la encargada de dar el apoyo técnico local. Aunque, en la elaboración final del informe, se cuenta con la colaboración de la consultora GEA Desarrollo.

En la elaboración del informe, instituciones públicas sectoriales son las fuentes básicas de información. De hecho, las demandas de información constituyen el principal mecanismo en el que instituciones públicas se vinculan al proyecto. El análisis de datos es realizado por los socios del proyecto. El CIUP (socio técnico nacional del PNUMA en el Perú) apoya la elaboración del informe en esta etapa. Para su elaboración y discusión se llevan a cabo dos talleres y un encuentro cerrado en el que diversas instituciones

⁵⁷ Concretamente, es la División de Evaluación Ambiental y Alerta Temprana (DEAT) del PNUMA a través de su brazo regional en América Latina y el Caribe, quien apoya la elaboración de los GEO Ciudades.

(principalmente órganos públicos) aportan sus valoraciones sobre la evolución del documento.

Tanto las dificultades surgidas entre la MPA y el socio técnico Labor, como los problemas en obtener y procesar los datos para el informe pueden considerarse causas principales del retraso en la elaboración del informe. Inicialmente se preveía que éste fuera elaborado en un año, y finalmente se necesitaron más de dos años para sacarlo a la luz.

El 9 de mayo, en Arequipa, MPA, PNUMA y UN-HABITAT presentan el informe *Perspectivas del Medio Ambiente Urbano: GEO Arequipa*, ya editado y publicado, a la opinión pública. El evento suscita mucho interés mediático local.

Entre los principales problemas ambientales identificados por el GEO Arequipa, se destacan (MPA, 2005):

- El deterioro de la calidad de aire debido a la emisión de sustancias contaminantes producidas por el parque automotor, que ha conllevado impactos alarmantes sobre la salud pública.
- El proceso de urbanización desmesurado sobre áreas agrícolas (que configuran la llamada campiña) del entorno metropolitano, problema que tiene dimensiones ambientales, económicas, sociales y culturales.
- La localización de la ciudad en una zona de riesgo por sismicidad, lo que, sin embargo, no impide que la población vulnerable siga incrementando debido a la ocupación de zonas de peligro.
- La demanda de los servicios de saneamiento básico, abastecimiento de agua potable y alcantarillado, tiene una amplia cobertura en la zona urbana, mientras que en las zonas peri urbana y rural es deficitaria. El punto más crítico está relacionado con el vertido del 92% de las aguas servidas sin tratar en el río Chili que atraviesa la ciudad.

4.3.2.3 Fase II de la Estrategia: Unidad EMIS y Planes de Acción

A partir de la información generada y los procesos de consulta desarrollados en la elaboración del informe GEO Arequipa, se acuerda la consecución de la segunda etapa de la Estrategia.

Entre las principales estrategias a seguir se encuentran, primero, la estructuración y puesta en marcha del Sistema Local de Gestión Ambiental y la formulación y adopción del Plan de Acción Ambiental en los temas de Campiña y Movilidad Urbana. Segundo, la formulación de propuestas para la actualización del Plan Director, en referencia a la gestión sostenible de la Campiña y la gestión de la Movilidad Urbana. Y por último, el establecimiento del Sistema de Información de la Gestión Ambiental (EMIS) como

herramienta fundamental para el proceso de toma de decisiones y para el funcionamiento del Sistema Local de Gestión Ambiental.

Los temas priorizados para la segunda fase son escogidos por los socios nacionales y la MPA en función de la importancia que los actores que participaron en la elaboración del GEO Arequipa asignaron a los problemas urbano-ambientales detectados. A su vez, también se consideraron los programas o estudios ya en funcionamiento en la MPA que podrían precisar de apoyo adicional (Movilidad), o el apoyo a la implementación de instrumentos nacionales que directamente promueven cambios a nivel local (como el Sistema Nacional de Gestión Ambiental promovido por el CONAM o revisión del Plan de Desarrollo Urbano de VIVIENDA).

La elección de los temas priorizados, aún estando en coherencia con el informe GEO Arequipa y articulados con marcos legales nacionales, no viene respaldada por una consulta amplia a la ciudadanía.

4.3.2.4 La Unidad EMIS

[sobre la cultura de la información en la MPA] *“(...) a la gente no le gusta, al político no le gusta tener centralizada la información y menos automatizada, mejor está si todo está descuajeringado, si todo está perdido por ahí, entonces yo puedo hacer mis cositas por debajo. Cuando todo está claro y ordenado no hay caja de donde sacas conejos, es una pecera y ahí está a la vista para todos (...)*

Después entendieron [se refiere a la gente del Grupo de Campiña] por qué era importante el EMIS y el trabajo que se estaba haciendo y cómo los estaba apoyando, (...) la información que se estaba produciendo era algo que jamás ellos se hubiesen esperado y les abrió los ojos para muchas cosas y se consiguió lo que se quería: que la gente tenga confianza en compartir su información y que los resultados eran buenos para todos”. (E3.Sociedad Civil-ONG.03/07/2007)

La instalación de la Unidad EMIS en el seno municipal tiene como objetivo integrar el sistema en la estructura orgánica de la MPA para fortalecer los procesos de gestión, planificación y desarrollo local, en diferentes niveles de decisión. Uno de los principales retos de la actividad es aglutinar información espacial existente en diferentes instituciones, cuando cada una de ellas cuenta con información que se ajusta a sus intereses pero que generalmente no es compartida, no es compatible o no está actualizada.

Aunque al final de la segunda fase se ha generado un sistema capaz de centralizar información espacial, geo-referenciada, estadística y monográfica urbano-ambiental, el futuro de la Unidad EMIS es incierto: UN-HABITAT ha financiado la fase inicial para la implementación del proyecto EMIS (equipos, *software* e imagen satelital), pero es

necesaria la responsabilidad y acción de la MPA para asegurar su permanencia, mantenimiento e institucionalización.

En este sentido, aunque los términos del compromiso tomado por parte de la MPA se detallan en el convenio firmado en la segunda etapa de la Estrategia, parece que hubiera sido necesario planificar con más detalle su sostenibilidad. A nivel temporal, por ejemplo, el socio técnico indica que el hecho de haber implementado la Unidad EMIS hacia el final de la gestión municipal dificulta su institucionalización.

No obstante, durante su implementación la Unidad EMIS ha proporcionado apoyo tanto a órganos internos de la MPA como a los grupos técnicos, hecho que ha permitido sensibilizar sobre la utilidad de este tipo de herramientas y la transversalidad de los servicios que ofrece. Por otra parte, la información brindada por la Unidad EMIS ha ayudado a disminuir la polarización de posiciones y conflictos en el Grupo Técnico Local de Campiña, posibilitando un diálogo más fundamentado en datos objetivos y menos en percepciones.

4.3.2.5 La elaboración de los planes de acción

“Ha sido un trabajo de todos”. (E4.Sociedad Civil.30/05/2007)

“Después de que nos hemos reunido en el mes de diciembre [2006], que terminó esto, no nos hemos vuelto a reunir... (...) Es como que se hizo el documento, se hicieron las propuestas, y ya, cumplimos, y terminó. Y yo lo que pienso es que no se terminó, sino que recién se está empezando. Este documento, que entre comillas yo le digo teórico, se tiene que seguir para darle el aspecto práctico y que se concrete en algo, porque si no, se va a quedar en letra muerta”. (E5.Sociedad Civil.07/05/2007)

La creación del Grupo Técnico Local sobre la Campiña de Arequipa y el Grupo Técnico Local sobre Movilidad Urbana se realiza mediante sendos acuerdos municipales con el objetivo fundamental de negociar acciones y políticas, que serán concertadas en los planes de acción, sobre las problemáticas que abordan. Aunque cada uno de ellos ha tenido especificidades en su creación, funcionamiento y duración (explicadas a continuación), ambos han sido coordinados técnicamente por el socio técnico de la Estrategia y la secretaría técnica (logística y convocatoria de reuniones) ha sido principalmente responsabilidad de la MPA.

4.3.2.6 Grupo Técnico Local y Plan de Acción sobre la Campiña de Arequipa

La creación del grupo se realiza antes de iniciar la segunda fase de la Estrategia. El origen de su configuración está vinculado a la movilización de un conjunto de actores de Arequipa para que, al acceder la nueva gestión municipal a la MPA en el año 2003, se paralicen y desapruében diversos trámites de habilitación urbana sobre terreno de campiña que quedaron pendientes en la gestión anterior.

Así, ante la protesta de distintas instituciones y sociedad civil por las nuevas habilitaciones, el CONAM (mediante la Comisión Ambiental Regional – CAR) y la MPA (con el apoyo de la entonces Comisión de Gestión Ambiental) impulsan la creación del Grupo Técnico Local sobre la Campiña de Arequipa por Acuerdo Municipal el 30 de diciembre de 2004 (y que cuenta con el apoyo formal de UN-HABITAT desde noviembre de 2005). Su trabajo se desarrolla fundamentalmente desde su creación hasta la aprobación por Ordenanza Municipal, en diciembre del 2006, del *Plan de Acción para la Sostenibilidad de la Campiña Arequipeña 2007-2010* (MPA, 2007a).

El objetivo del grupo es clarificar las opciones estratégicas y operativas para la sostenibilidad de la campiña de Arequipa, teniendo como actividades proponer acciones a corto plazo para prevenir su pérdida. Su configuración reúne a 27 instituciones afectadas o con competencias en la problemática para la búsqueda de acciones integradas, concertadas y consensuadas que permitan dar soluciones viables desde sus perspectivas institucionales.

Los participantes representan al gobierno local (MPA y municipalidades distritales), a instituciones públicas y gobiernos regionales, a plataformas organizativas relacionadas con los agricultores, sector privado, colegios profesionales, universidades y a ONG ambientalistas.

En las reuniones iniciales (abril 2005) se discute y aprueba la metodología de trabajo a seguir. Se decide dar un enfoque de planificación estratégica y se acuerda trabajar alrededor de tres ejes temáticos, en torno a los cuales se establecen tres Comisiones de trabajo, en las que cada organización decide en cuál va a participar (seis o siete personas participan regularmente en cada comisión).

Los objetivos de cada comisión son elaborar el diagnóstico de campiña por eje temático, proponer medidas urgentes y formular propuestas por eje temático (MPA, 2007a). Las comisiones de trabajo empiezan a encontrarse por separado desde agosto de 2005 y cada una realiza unas doce reuniones hasta septiembre de 2006. Una vez acabadas las actividades por comisiones (a partir de octubre 2006), se llevan a cabo tres sesiones plenarias para debatir las propuestas, integrar aportes y tomar acuerdos.

El final del trabajo coincidió con el periodo electoral para las elecciones municipales de 2006. Esto fomentó que desde el grupo se tomara la decisión de realizar un pronunciamiento público publicado en un diario de la macro región Sur, así como una presentación del Plan de Acción de Campiña a los Candidatos a la Alcaldía en una conferencia de prensa en noviembre de 2006, con el objetivo de buscar el compromiso público sobre los temas planteados de los candidatos en el caso de que llegaran a gobernar.

A su vez, debido a la preocupación de miembros del grupo por dar continuidad al trabajo que habían realizado y ante la presión de la aprobación de nuevas habilitaciones

por parte de la MPA, se llevó a cabo una sesión extraordinaria en diciembre del 2006 del Grupo Técnico de Campiña para realizar acciones de incidencia política. A raíz de esta preocupación se fomenta la aprobación de una ordenanza municipal en diciembre de 2006 en la que se declara la incompatibilidad de uso de las Áreas Verdes y Naturales con los usos de suelo Urbano o Urbanizable y se prohíben los cambios de zonificación de las Áreas Verdes y Naturales a Suelo Urbano o Urbanizable establecidos en el Plan Director.

El *Plan de Acción para la Sostenibilidad de la Campiña Arequipeña 2007-2010*, después del diagnóstico y la definición de objetivos, determina las estrategias a seguir y las acciones clave a llevar a cabo (junto con 18 propuestas de proyectos) con el objetivo de planificar el crecimiento urbano sobre la campiña y de buscar soluciones para la viabilidad económica de la misma (MPA, 2007a).

4.3.2.7 Grupo Técnico Local y Políticas sobre Movilidad Urbana

Las *Políticas para la Gestión de la Movilidad Urbana en Arequipa* (MPA, 2007b) se elaboran durante el periodo comprendido entre agosto y diciembre de 2006, cuando el documento es aprobado por Ordenanza Municipal.

El grupo encargado de formular, participativa y concertadamente, estas políticas se crea por Acuerdo Municipal el 19 de mayo de 2006 y 33 instituciones son invitadas a participar en él. Éstas representan a los usuarios (representados fundamentalmente por ONG), operadores de transporte, organismos reguladores (MPA, Ministerios, CONAM y Direcciones regionales, principalmente), colegios profesionales e instituciones académicas.

La creación y el trabajo de este grupo difieren de alguna manera del anterior, entre otras cosas, porque su creación está plenamente integrada en la Estrategia, trabaja en un periodo de tiempo más reducido y se planifica más al inicio el desarrollo del grupo y su trabajo.

A su vez, el socio técnico explica que la experiencia inicial con el Grupo Técnico de Campiña les posibilita encarar el trabajo sobre movilidad urbana con nuevos aprendizajes. Así, al principio, la coordinación de GEA Desarrollo realiza una planificación muy detallada de los objetivos, actores y procedimientos del grupo: Antes de iniciar la actividad del grupo se lleva a cabo una etapa preparatoria durante los meses de mayo-junio en la que se elaboran los "Términos de referencia para la creación e instalación del Grupo Técnico Local de la Movilidad Urbana, Metodología y Plan de Trabajo".

El objetivo de estos términos es, además de definir el plan de trabajo y el funcionamiento del grupo, generar los mecanismos para el monitoreo y compromiso de la MPA. Se comprende que, en el marco del funcionamiento institucional local, es clave

realizar documentos que los distintos responsables de la MPA deben firmar para aumentar la responsabilidad de éstos sobre el proceso. De alguna manera, se utilizan los mecanismos burocráticos que los funcionarios y políticos conocen para fortalecer la adhesión y el compromiso del gobierno local.

La validación del plan de trabajo se realiza el mismo día de la instalación del grupo técnico. Anteriormente, sin embargo, se realiza el curso de capacitación para los integrantes. Desde el momento de la instalación del grupo, aparte de las reuniones por comisiones, se llevan a cabo talleres plenarios con una regularidad mensual con el objetivo de supervisar y discutir los avances que se van produciendo.

A las instituciones participantes se les propone la metodología de trabajo, calendario, el contexto en el que se desarrolla y el compromiso que se espera de las instituciones y sus representantes mediante un documento llamado “Cartilla del Participante”. En esta cartilla se detallan las responsabilidades y los criterios para participar en el Grupo Técnico de Movilidad Urbana. Entre otros asuntos, se establece que sólo puede participar un representante por institución (aunque esto no siempre se cumple), y se describe de qué manera van a desarrollarse las diferentes etapas de trabajo.

Todos los participantes son debidamente acreditados, para lo que deben llenar el Formulario “Ficha de participante” recibida con el oficio de invitación. La “Ficha de participante” tiene como objetivo fidelizar y comprometer a la persona que asistirá al grupo, pero también responsabilizar a la institución representada en el proceso (se requiere, también, la firma de un responsable de la institución).

En la instalación del grupo se definen las comisiones (planteadas por el socio técnico), los participantes deciden en cuál de ellas se integran.

El diagnóstico del documento editado identifica al parque automotor como la principal fuente de contaminación atmosférica y acústica de la ciudad, la primera de ella responsable de numerosos problemas de salud respiratorios⁵⁸. Así, las características negativas de la movilidad urbana prevaleciente, en especial su incidencia sobre el espacio público de la ciudad, la deficiencia en los servicios o la disminución de la seguridad vial, comportan situaciones injustas y excluyentes (MPA, 2007b).

Después del diagnóstico, el Plan plantea el objetivo general y principios de actuación que deben regir las Políticas de la Movilidad Urbana en Arequipa. A continuación, se presentan las políticas recomendadas y los indicadores para evaluar las políticas

⁵⁸ “La calidad del aire existente en las vías de Arequipa se encuentra en una situación grave, en comparación con otras ciudades latinoamericanas. Las razones se encuentran fundamentalmente en las normas nacionales que permitieron la libre importación de vehículos de segundo uso a partir de 1992 y la apertura del sistema de transporte urbano, lo cual originó un rápido crecimiento del número de vehículos y antigüedad del mismo” (MPA, 2007b, pág. 35).

propuestas. Por último, se identifican las líneas de acción a seguir en forma de 30 propuestas de proyecto.

Los dos planes de acción coinciden en reclamar a la MPA que ejecute las competencias que tiene asignadas en relación a la planificación urbano-ambiental. Existe un déficit de planificación en la MPA, manifestado por la falta de planes que legalmente debería haber realizado o actualizado y por la falta de coordinación e implementación de los instrumentos que ya existen.

4.3.2.8 La Consulta Urbana

“(...) si te das cuenta, la Consulta Urbana no es un proceso que dura del 7 al 9 de junio, es algo que se debe hacer permanentemente, y a la población debe pedírseles opinión con diferentes herramientas... Yo creo que este más bien es un evento representativo de dos días (...) No sé hasta qué punto pueda ser realmente significativo, pienso que es simbólico... Por lo menos yo no he visto que sea un punto detonante para trabajar.”

(E1.Sociedad Civil-ONG.29/03/2007)

La Consulta Urbana se celebra los días 7, 8 y 9 de junio de 2006. Cuando se realiza la consulta los problemas prioritarios de la ciudad están identificados, el Grupo Técnico Local sobre la Campaña Arequipeña ya está configurado y la MPA ha aprobado la creación del Grupo Técnico Local de la Movilidad Urbana. Puede decirse que, en lugar de jugar una función de continuación del proceso después de elaborado el diagnóstico ambiental y priorizados los temas, la consulta tiene como objetivos buscar el respaldo social y político, forjar el consenso sobre los temas prioritarios detectados, así como presentar públicamente y discutir sobre el trabajo que se ha venido realizando e involucrar a los diferentes actores.

El primer día, inauguración de la Consulta Urbana, acuden unas 400 personas a la cita, representantes del sector público, universidades, sociedad civil, sector privado y ciudadanía en general interesada por la actividad. Durante el segundo día se realizan dos talleres alrededor de las temáticas de los dos grupos técnicos, con 40-50 personas en cada uno. En el taller sobre campaña se discute el diagnóstico que ya se había elaborado y algunas de las propuestas trabajadas. En el caso de movilidad urbana se plantea un taller más abierto. Durante el tercer día se presenta y suscribe el Pacto Urbano.

En relación a movilidad urbana, el grupo técnico todavía no se había formado, así que fue la oportunidad para invitar a los actores que se pensaba debían integrar el grupo. En el Grupo de Campaña, la actividad sirvió para validar el trabajo realizado, pero también para incorporar nuevos actores y puntos de vista en el proceso.

El Pacto Urbano está enfocado a buscar el compromiso del gobierno local y representantes políticos sobre las estrategias acordadas. En él se reconoce la

importancia del respaldo político para la gestión ambiental y se aprueba que el conjunto de ideas y estrategias surgidas durante la Consulta Urbana sean analizadas e integradas en los debates y grupos técnicos. Por último, presenta un conjunto de objetivos a cumplir, principalmente, por las autoridades.

4.3.3 Sobre la participación y rendición de cuentas durante el proceso

Una vez descrita la experiencia, en este apartado se analiza la Estrategia en torno a las dimensiones de participación y rendición de cuentas. Sobre estos dos aspectos se han priorizado las cuestiones en las entrevistas realizadas, por lo que mayoritariamente la información aportada a continuación es extraída de los encuentros establecidos con diferentes participantes.

4.3.3.1 En relación a la iniciativa de la participación

[sobre los procesos participativos] *“Ese es el principio de la Gestión Ambiental en el Perú. Es un principio (como el) de transparencia (...) Y privilegiar el consenso hasta donde sea posible. Por eso preferimos gastarnos tiempo en intercambiar información, dialogar, antes de optar por la solución más fácil y decir “bueno, votación”, y la mayoría decide. Ésta no es la salida más adecuada”.* (E6.Gobierno Regional-Técnico.09/05/2007)

En la primera fase de la Estrategia (GEO Arequipa) la participación es vista como un modo de enriquecer el informe a elaborar y como medio para la capacitación de diferentes actores en torno a la metodología y conceptualización de GEO Ciudades. En la segunda fase (Unidad EMIS y Planes de Acción), el objetivo de la participación se fundamenta en la necesidad de buscar decisiones concertadas y consensuadas sobre los problemas de la ciudad que son priorizados.

En cuanto a la tipología de los espacios de participación, objetivos y la forma en que se gestionó su metodología de trabajo, se concretan a continuación especificidades de las diferentes actividades del proceso.

GEO Arequipa y Unidad EMIS

- La participación tiene como objetivo obtener información para la elaboración del informe, enriquecerlo y validarlo.
- La actividad viene marcada por la desconfianza entre el socio técnico local (Labor) y el socio político (MPA).
- El GEO Arequipa se trata de un espacio invitado. Sólo una ONG reclamó su participación en los talleres cuando supo de su existencia porque no había sido considerada y pensó que tenía el derecho de integrarse. Se realizan tres encuentros con las instituciones invitadas en diferentes partes del proceso.
- La Unidad EMIS es una actividad muy técnica para la implementación del Sistema de Información para la Gestión Ambiental, sin embargo, se invita a instituciones que

apoyan el acopio de información. No se realiza un análisis de la participación de esta actividad en los siguientes puntos, ya que ésta no había sido definida de antemano como un espacio prominentemente participativo

Grupo Técnico Local sobre la Campiña Arequipeña

- Los actores que no son agricultores visualizan la participación por la necesidad de buscar soluciones a la depredación de la campiña. Los agricultores entrevistados no interpretan la depredación como aquello que hay que parar: entienden la necesidad de trabajar “por el medio ambiente”. En general, sin embargo, los entrevistados explicitan la existencia de un conflicto de intereses entre agricultores, constructores, sociedad civil e instituciones y aquellos que desean paralizar y/o regular el crecimiento urbano.
- No todos tienen claro el objetivo del grupo (qué resultados deben salir del trabajo). En gran medida éstos se van clarificando a medida que avanza el proceso. No hay unanimidad sobre la elaboración del Plan de acción. La aprobación de la Ordenanza Municipal que paraliza las habilitaciones urbanas ha sido un objetivo conseguido. Se remarca la necesidad de implementación del Plan.
- Entrevistados explican que existía una fuerte desconfianza de que el Grupo de Campiña hubiese sido formado para acallar el conflicto que existía o dar legitimidad a la MPA. Esta desconfianza ha ido rebajándose durante el trabajo del grupo. Las posiciones en el seno del Grupo de Campiña parecen haber estado más polarizadas y enconadas que en el caso de Movilidad Urbana. Un representante de las ONG critica que la responsabilidad del Grupo recayera en la MPA (siendo percibida ésta como parte del conflicto de la depredación de la campiña).
- La creación del Grupo Técnico Local de Campiña tiene elementos de espacio reclamado. Las fases del plan de trabajo (con enfoque de planificación estratégica) son propuestas por los coordinadores y aprobadas por el grupo. A nivel de metodología, se percibe improvisación a medida que el proceso avanza. Con todo, parece ser que los actores tienen capacidad de intervención para organizarse o comentar el proceso que se está siguiendo. Hay entrevistados que se quejan de la falta de sistematización a nivel procedimental.

Grupo Técnico Local sobre la Movilidad Urbana

- En general, los participantes argumentan no saber por qué habían sido invitados al Grupo, cuáles eran sus objetivos. Éstos se clarifican durante las primeras reuniones y son percibidos como realistas (consensuar Políticas de Movilidad Urbana).
- La desconfianza inicial de que el Grupo hubiese sido creado para dar el visto bueno a los proyectos de la gestión municipal (principalmente en torno al polémico proyecto del Corredor Vitrina) se disuelve al inicio del proceso. Algún entrevistado explicita que el propio coordinador se encargó de disipar dudas al respecto.

- El ambiente en el Grupo de Movilidad Urbana es menos conflictivo que en el de Campiña y los entrevistados parecen más abiertos en reconocer y entender la existencia de posiciones distintas en torno a los problemas que hay que resolver.
- Se trata de un espacio invitado creado y previsto en el marco de la segunda fase de la Estrategia.
- La metodología y fases del plan de trabajo es presentada a los participantes, y en general los entrevistados valoran la forma en que se ha llevado a cabo el proceso a nivel procedimental. Aquellos que han participado en los dos grupos aprecian más definición y clarificación de la metodología a seguir en el Grupo de Movilidad Urbana que en el de Campiña. Algunos, sin embargo, destacan que tener más tiempo para llevar a cabo el trabajo hubiese sido positivo.
- Entrevistados destacan la idoneidad del coordinador, por su conocimiento del tema y del funcionamiento interno de la MPA (había sido director de Transporte en otra gestión municipal). A su vez, el coordinador explica que por su experiencia tenía muy claro cómo debía desarrollarse el proceso, así como la necesidad de su formalización, aún no conociendo la metodología de UN-HABITAT respecto a los Grupos de Trabajo.
- Un entrevistado, que ha participado en los dos grupos y conoce a los dos coordinadores, explica que un factor de la diferencia de funcionamiento de los dos grupos es el propio carácter y manera de proceder de cada uno de los coordinadores técnicos.

En ambos grupos:

- Se sistematiza la convocatoria (se utilizan diferentes vías de comunicación para ello) y las listas de asistencia. En el caso de Campiña, se realizan críticas sobre la calendarización de las reuniones, la precipitación de algunas convocatorias... También se aporta información sobre el cronograma de trabajo (aunque esta actividad parece llevarse a cabo de manera más sistemática en el Grupo de Movilidad Urbana. En el caso de Movilidad Urbana se dan criterios básicos para el funcionamiento de los debates y los valores que deben regirlos (respeto por la libertad de expresión, buena educación...).
- No se sistematizan las actas o relatorías (acuerdos tomados, responsabilidades a revisar en la siguiente reunión). De hecho, la secretaría técnica del Grupo (que es la MPA) no da demasiada importancia a la existencia de este tipo de documentación.
- No se consideran actividades para la creación del sentido de grupo (conocimiento de los miembros, generación de confianza). Un entrevistado del Grupo de Movilidad Urbana se queja de la falta de conocimiento entre los miembros. Argumenta que el primer día se dio un refrigerio, pero no se llevó a cabo una actividad de presentación. Piensa que la mayoría no conoce los nombres de los demás (y durante las entrevistas se comprueba).

- Las comisiones son definidas de antemano por la coordinación técnica. No hay quejas al respecto. Se nombran coordinadores de las comisiones creadas pero su funcionamiento es irregular. Entre los motivos, se argumenta la carga de trabajo que supone para los coordinadores (así como, en un caso, la toma de decisiones de un coordinador sin consultar a su comisión). En el Grupo de Movilidad Urbana, varios entrevistados recuerdan el caso de una persona que abandonó su comisión porque no había sido escogido coordinador. Interpretan que hay personas que van a estos grupos más por figurar que por trabajar entre iguales.
- A los entrevistados les cuesta hablar del proceso participativo a nivel procedimental. Puede ser producto de la falta de reflexión sobre este tema (o de la falta de habilidad o tiempo de la persona entrevistadora para categorizar adecuadamente este tema). La persona entrevistada que más parece haber reflexionado y puesto en marcha mecanismos para facilitar y promover la gestión de la participación, es quien más resalta estos aspectos en la entrevista. Por su experiencia, la persona se muestra firme defensora de la necesidad de formalizar y documentar reuniones y encuentros, así como de detallar el plan de trabajo por objetivos, actividades y responsables.
- Se decide que las decisiones serán por consenso (esto se explicita en la Cartilla del Participante del Grupo de Movilidad Urbana), pero no hay indicaciones sobre en qué consistirá este proceso de toma de decisiones.

Consulta Urbana

- Se trata de un espacio invitado, aunque también se da una asistencia abierta debido a la difusión realizada del evento.
- La actividad es programada y planificada, aunque sólo se ha podido acceder a la planificación del taller realizada el segundo día en torno a la Movilidad Urbana.
- La Consulta Urbana buscó el apoyo político al proceso iniciado, así como la discusión y difusión entre los participantes de las problemáticas tratadas (Campaña, Movilidad Urbana). Ha sido criticado el objetivo metodológico de UN-HABITAT de enfocar la Consulta Urbana como una actividad que da el respaldo de la población al proceso. Se entiende que no es un objetivo realista para una actividad de muy corta duración (tres días).
- Se critica que UN-HABITAT potencie consultas urbanas de cinco días: desde su punto de vista no es posible aglutinar a un amplio sector de población e instituciones durante tanto tiempo (por lo menos en el contexto específico de Arequipa). Así, a nivel metodológico, se observa la necesidad de adecuar la Consulta Urbana al contexto cultural y político en el que se desarrolla. La Consulta Urbana también depende del desarrollo de cada estrategia de la planificación urbano-ambiental (pudiendo ser un instrumento facilitador de procesos distintos para los que fue pensada en un principio).

En general, los objetivos de los procesos participativos puestos en marcha (con más críticas respecto a la actividad de la Consulta Urbana) son percibidos como realistas. La mayoría de los entrevistados de los Grupos Técnicos, sin embargo, percibe que debería irse más allá y que el trabajo no ha terminado.

A su vez, todas las personas entrevistadas entienden y valoran la necesidad de emprender iniciativas participativas y de concertación en torno a los temas que ha tocado la Estrategia y, en general, alrededor de los problemas y necesidades de la ciudad. Según un representante de los agricultores, sin embargo, el Grupo de Campiña tenía una posición de inicio sesgada hacia posiciones conservacionistas.

Esta unanimidad respecto a la importancia de la participación no excluye que haya posiciones distintas sobre cómo realizar esta participación, qué grado de expertizaje deban tener los participantes, la capacidad o cultura de la ciudadanía en relación a la participación, o sobre la necesidad imprescindible de voluntad política para implementar y aplicar las decisiones tomadas en procesos participativos.

4.3.3.2 La movilización

“La complejidad que yo le veo (a los procesos participativos) es la poca participación de los propios actores y de la ciudadanía en general. (...) Eso respecto a lo que es participación ciudadana o de grupos (como AUPA o frentes del Cono Norte...). (...) Institucionalmente, obviamente sí participamos, nos importa participar, porque de alguna manera estamos involucrados, somos servidores públicos... Pero la ciudadanía en sí, que es la que finalmente valida de alguna manera las decisiones, como que todavía no entra... Lo perciben con desconfianza, “Me están invitando... será pues para darle algún tipo de legitimidad... de ahí a que me tomen en cuenta, no creo”. Y a parte, obviamente también es por los actores políticos: quien está a cargo de tal entidad no genera mucha confianza, o hay otros intereses...” (E2.Gobierno Local-Técnico.07/05/2007)

“Yo pienso que en esto deberían participar todas las organizaciones de la sociedad civil. Porque teníamos ahí, claro, los colegios, la universidad, pero faltaba un poquito de repente también la misma sociedad civil, los grupos de mujeres... porque cada grupo tiene una problemática diferente y su visión sobre el tema...” (E4.Sociedad Civil.30/05/2007)

En cuanto a quién decide quién participa, los criterios bajo los cuales se rige esta decisión, el número de personas involucradas en cada parte del proceso o el grado de pluralismo percibido por parte de los participantes, las substanciales ideas extraídas dependiendo de las actividades principalmente enfocadas como procesos de participación son las siguientes:

GEO Arequipa

- La MPA decide la lista de los participantes (con apoyo de los organismos internacionales). El responsable municipal indica que se buscó comprometer, principalmente, a aquellas instituciones públicas que legalmente tenían funciones en aspectos urbano-ambientales. También se compromete a instituciones que pueden apoyar el acopio de información y ONG ambientalistas (aunque la sociedad civil parece ser menos prioritaria en esta fase de la estrategia).
- 50 personas participan en algún momento de la actividad. En los talleres asisten alrededor de 30 personas

La mayoría de los entrevistados no encuentran a faltar actores. Una representante de las ONG argumenta la necesidad de abrir este tipo de actividades a la población. La coordinadora técnica argumenta que el hecho de no haber realizado un análisis de actores pormenorizado puede haber limitado el número de organizaciones que deberían haber participado. Aunque la metodología GEO Ciudades plantea la concurrencia en la elaboración del informe de muy diversos sectores sociales de la ciudad, y aunque en el proceso participan ONG de tipo ambientalista, no se incorpora a organizaciones populares que representen a sectores excluidos en el acceso a servicios básicos. Básicamente, la participación, de tipo consultivo y para aportar información, se da en entornos cerrados o invitados, y los actores participantes son sobre todo técnicos o responsables de la toma de decisiones.

Grupo Técnico Local sobre la Campiña Arequipeña

- Se define una primera lista de participantes cuando se trata la creación del grupo en la Comisión Ambiental Regional. Entre ellos se determinan instituciones públicas de sectores directamente vinculados con la problemática, agricultores, ONG ambientalistas, colegios profesionales, universidades y gobierno local y regional.
- El socio técnico local percibe que no se hizo un análisis en suficiente profundidad de los actores a participar. Durante el proceso de trabajo se incorporan nuevas instituciones, como el INC (Instituto Nacional de Cultura) o el INDECI (Instituto Nacional de Defensa Civil). Éste último, junto con el INRENA (Instituto Nacional de Recursos Naturales) o el Colegio de Ingenieros se incorporan al grupo a raíz de la Consulta Urbana.
- El grupo reúne a un total de 27 instituciones, con participaciones dispares. La mayoría de las personas entrevistadas expresan que aquello que les hizo participar fue su preocupación por la situación de la campiña. Comentan, sin embargo, que hay personas que sólo aparecen al principio para figurar, o que quieren aparecer en los papeles pero que después no están lo suficientemente comprometidos o desaparecen.
- Si bien se realizaron actividades para integrar la visión de los agricultores en el debate, se percibe la necesidad de mejorar su participación. Según los entrevistados, las carencias pudieron ser debidas tanto a la falta de articulación para

la negociación que es característica del sector en Arequipa o al hecho que de por sí no estaban interesados en el enfoque del grupo (control de las habilitaciones urbanas).

- Unas 60 personas participan en algún momento de la actividad. En las reuniones plenarias se reúnen unas 30 personas (el taller de experiencias exitosas de la campaña, con mucha representación de agricultores, reunió a unas 23 personas). En general, las comisiones reúnen a menos de 10 personas cada una.
- En general las personas entrevistadas consideran que sí se invitó a los actores relevantes. Otra cuestión es si se esperaba de ellos más implicación de la que tuvieron. Alguna persona encuentra a faltar la asistencia de constructoras, el sector privado que está detrás de las habilitaciones. También hay quien manifiesta la necesidad de involucrar más a las municipalidades distritales (sólo 2 de 18 distritos metropolitanos han tenido una presencia regular).

Grupo Técnico Local sobre la Movilidad Urbana

- Quien decide quién participa es el socio técnico con el apoyo de la MPA. Se realiza una matriz poder-interés para determinar a quién invitar. El criterio para la participación es la integración de todos los sectores afectados. El coordinador técnico menciona el interés de integrar sectores excluidos, así como la clave participación de los transportistas. Según él, la participación del sector de transportistas (colectivo muy amplio y conflictivo en la ciudad) inicialmente fue vista con recelo por la MPA. Comenta que al explicarles la necesidad de contar con ellos y de tenerlos sentados en la mesa, en lugar de que estén en la calle protestando contra el gobierno, los convenció.
- El grupo reúne a 33 instituciones con participación diversa (ésta tiene tendencia a disminuir con el tiempo). Unas 56 personas participan en algún momento de la actividad. En las reuniones plenarias se reúnen unas 20 personas (el curso reunió a 27). En general, las comisiones reúnen a menos de 8 personas cada una.
- Se valora la participación de los transportistas, aunque hay opiniones que manifiestan que hubiese sido necesario articular y fortalecer más su participación. No asiste nadie del gremio de los taxistas. También se encuentra a faltar un papel más relevante de las universidades. Las municipalidades distritales no asisten.
- Se valora la incorporación al proceso de la asociación de pobladores jóvenes, de sectores excluidos de la población como las personas con movilidad reducida o los ciclistas. El coordinador consideraba a la asociación de pobladores jóvenes como un actor estratégico e insistió a la asociación para que enviaran un representante, que se incorporó a mediados del proceso.
- La representante de los discapacitados señala que quizás hubiese sido necesario implicar a más representantes de la sociedad civil. Es la única que comenta la falta

de grupos de mujeres y, en general, entiende que todos los sectores de la población tienen algo que decir y un punto de vista sobre la movilidad urbana.

Consulta Urbana

- Se invita a instituciones que vienen participando en el proceso, colegios profesionales, universidades. Se da especial énfasis a la asistencia de representantes políticos.
- Al preguntar a los entrevistados si han participado en la Consulta Urbana, a la mayoría les cuesta ubicar el acto. Algunos de ellos sí afirman tajantemente que asistieron, pero parece que al final ha pasado bastante desapercibida.
- Según las entrevistas la Consulta Urbana reunió a unas 400 personas. En los talleres del segundo día 36 personas asistieron al de Movilidad Urbana (se ha podido consultar la lista de asistencia), en el de campaña a unas 40-50 personas. El tercer día, en el que se firmó el pacto urbano, asistieron menos personas que el primer día, aunque también fue bastante multitudinario.
- No hay información sistematizada sobre la pluralidad o representatividad de las personas asistentes. La coordinadora técnica argumenta que quizás hubiese podido abrirse más a la población en general, pero eso implica retos (tanto organizativos, como de difusión) y recursos económicos.
- El proceso muestra la dificultad que supone involucrar a amplios sectores de la población para la Consulta Urbana. De hecho, implicar a la población en la Estrategia debería suponer la realización de un trabajo continuado de difusión, consulta y sensibilización durante todo el proceso. En este sentido, aunque la Consulta Urbana haya sido abierta, se ha percibido más como una manera de movilizar a políticos en torno a la Estrategia y de buscar su apoyo públicamente que como una actividad de movilización de la población. Se remarca la necesidad de mecanismos de comunicación y difusión de la Estrategia en cada una de las fases de la misma.

En ninguna parte del proceso de la Estrategia se aplican criterios de género para fortalecer la integración de la mujer en espacios de decisión (por ejemplo, la relación hombre/mujer en cada grupo técnico es alrededor de 75% hombres / 25% mujeres). Tampoco se realiza la reflexión sobre cuestiones de discriminación por motivo de etnia (en relación, por ejemplo, a grupos indígenas), clase social o nivel de estudios.

Por otra parte, en los grupos técnicos se considera que las comisiones de unos 7-8 miembros son adecuadas. Los entrevistados también valoran que ampliar la participación a un número muy elevado de personas haría muy difícil el trabajo en los grupos.

En cuanto a la representatividad de los presentes en relación a la realidad social e intereses de los que dicen ser portavoces, existe la percepción de que lo que se ha

tenido es lo mejor que se puede tener dado el contexto de Arequipa. Más allá, hay actores que dudan de la representatividad de algunas ONG, aspecto que manifiesta la necesidad de fortalecer los mecanismos de transparencia y confianza de estas organizaciones con su entorno. También se comenta la necesidad de fortalecer la capacidad organizativa para el acuerdo y la negociación de intereses de sectores de la población afectados por las problemáticas, como pueden ser los agricultores, los transportistas (sobre todo taxistas) o habitantes de pueblos jóvenes.

Los participantes también manifiestan la problemática asociada a la representación de una institución por parte de una persona: a veces las participaciones se personalizan, o las instituciones no parecen lo suficientemente comprometidas y cambian con frecuencia a sus representantes (cortando la continuidad de las discusiones), o no envían a representantes, o envían a representantes que no son los más adecuados o no tienen capacidad de decisión. Son fundamentalmente las instituciones invitadas quienes han escogido a sus representantes. En muchos casos por su vinculación a temas de gestión ambiental. Alguna persona ha remarcado la necesidad, cuando se realiza la invitación de una institución a participar en un proceso, de detallar qué perfil de persona se requiere, qué grado de responsabilidad debe tener dentro de la organización a la que representa.

Respecto a la movilización, el mayor incentivo para participar parece ser el interés sobre el tema que tenga la institución o persona. También se explicitan como incentivos la posibilidad de obtener información sobre el asunto de interés, o saber que “fulanito de tal organización” va a participar. No tener la sensación de perder el tiempo (que los encuentros estén bien organizados, que las personas cumplan sus compromisos...) o que se den refrigerios en las reuniones también son aspectos importantes. Para los agricultores parece haber sido “desmovilizador” su percepción de que el Grupo sobre Campiña ya tenía un punto de vista determinado sobre la conservación de la campiña.

Se ha abierto la participación a sectores con menos capacidad de intervención directa en asuntos locales, como los agricultores, las personas de movilidad reducida o los ciclistas. Los gremios de transportistas, o los pueblos jóvenes tienen gran capacidad de movilización y reivindicación, aunque parecen ser sectores muy críticos que habían estado menos articulados en espacios de negociación multi institucionales.

En otro orden de cosas, la mayoría de los entrevistados observa que el proceso ha sido poco visible para la ciudadanía, o que hubiese sido necesario realizar más acciones en este sentido. Ha habido actos, sin embargo, de cara a la población general: la presentación del informe GEO Arequipa; la rueda de prensa organizada por el Grupo de Campiña y su declaración publicada en un diario de impacto macro-regional; la Consulta Urbana. El coordinador del Grupo de Movilidad Urbana intentó implementar un espacio virtual con el objetivo de abrir el proceso que no se realizó (por falta de recursos y, probablemente, porque existían dudas sobre la eficacia de la idea), también se intentó

poner en marcha un Plan de Comunicaciones. Se han mantenido relaciones con la prensa para difundir actos (se argumenta que la prensa está principalmente interesada en difundir grandes nombres, por ejemplo cuando viene alguien de UN-HABITAT). Algún actor detalla la necesidad de utilizar canales de comunicación masivos locales, como la televisión o la radio, para apoyar la difusión de este tipo de procesos.

4.3.3.3 Información, transparencia y deliberación

“(...) lo que es cierto es que sí se ha trabajado a conciencia el trabajo de sistematizar la información, de hacer esfuerzos de buscar información de otros países, de otros ejemplos, ver qué ha pasado con anterioridad. (...) Pero no salían de acá [de la oficina]”. (E8.Sociedad Civil-ONG.10/05/2007)

“Hay gente que podía tener menor conocimiento, digamos, del problema pero que sí sabía del problema. Entonces era cuestión de que él se desinhibiera (...) que dijera “el problema es este, aunque no sé cómo plantearlo”. Eso ya nosotros lo tomábamos y yo lo ponía en blanco y negro (...) y le consultaba “qué te parece, estarías de acuerdo en esto?”, entonces “sí” o “no, no es lo que yo he querido decir”, “pues ok, lo cambiamos, lo vemos...”. Es la manera en que tú le puedes ayudar a alguien”. (E9.Sociedad Civil.30/05/2007)

“(...) tenemos también que ser hidalgos en reconocer, que hay muchas personas que toman muy superficialmente el evento y no le dan la importancia que el caso requiere. Pero eso depende de la personalidad de cada individuo o institución...” (E7.Gobierno regional-Técnico.30/05/2007)

“No ha sido un diálogo parejo, porque digamos de 20-50 personas que asistían éramos muy pocos los agricultores invitados. Además también el agricultor, hay que decirlo pues, es una persona... pucha!, qué te digo...! Muy difícil de tratar, de asistir a eventos, de asistir a reuniones... se dedica a su chacra, la chacra... y no se mueve. (...)” (E9.Sociedad Civil.06/06/2007)

En cuanto a la información, ésta ha sido proporcionada por las mismas instituciones participantes (en el caso de la MPA, en algunos casos se ha tenido que insistir o luchar por ella, pero no existe la percepción de que haya escondido información). En buena medida el socio técnico es quien ha procesado la información aportada por diferentes instituciones. Principalmente, la información considerada como válida ha sido de carácter técnico, “científico”. Se han usado estudios ya realizados y se ha reelaborado o generado nueva información desde la Unidad EMIS.

En el caso del Grupo de Campiña, donde las posiciones estaban enconadas, el uso de información objetiva sobre el caso de estudio ha sido clave para intentar superar debates basados en percepciones subjetivas o emotivas. Según el coordinador, esto ha permitido rebajar el grado de conflicto en el seno del grupo.

Todos los participantes entrevistados han manifestado que se sentían en libertad de aportar sus opiniones e informaciones de sus instituciones, aún con la diversidad de experiencias y formaciones existentes, y que, de hecho, esta diversidad ha sido un factor clave para enriquecer el trabajo.

No ha habido acercamiento a los puntos de vista de la ciudadanía (mediante encuestas, o saliendo al terreno). En este sentido, la percepción por parte de la persona que realiza la investigación es que se ha priorizado más la información y conocimiento proveniente de “técnicos” (arquitectos, ingenieros, abogados o biólogos, principalmente).

Las principales publicaciones surgidas de la Estrategia (el GEO Arequipa y los planes de acción) pueden ser de interés para técnicos o personas muy involucradas en estos temas. Diferentes personas manifiestan la dificultad de conseguir un equilibrio en la elaboración de información que sea a la vez útil, tanto para los responsables de la toma de decisiones y técnicos, como para una población más amplia.

En relación a los procesos de deliberación, se extrae de las entrevistas que favorecer un debate abierto y equilibrado lleva implícitos el reconocimiento y consideración de la existencia de diferentes puntos de vista, todos ellos válidos; la generación de confianza y autoestima para poder expresar las ideas; la existencia de una persona que modere los debates y recoja los puntos clave; también influye el grado de conocimiento entre las personas, o la amistad que pueda generarse.

La percepción de que en la formulación de los planes de acción ha habido consenso es la predominante. En el caso del Grupo de Campiña, para consensuar el plan de acción se han discutido todos los puntos, el socio técnico ha enviado el documento final y ha dado espacio para que los participantes dieran sus aportaciones. En el Grupo de Movilidad Urbana, sin embargo, parece haber habido menos tiempo para compartir y discutir las propuestas finales. En este grupo hay más casos de entrevistados que parecen desconocer la propuesta final (tienen principalmente la visión parcial de su comisión).

El Grupo de Campiña ha sido el espacio más conflictivo y donde se han dado las discusiones más encendidas. En este sentido, los entrevistados señalan el papel clave de algunas personas que han tenido la capacidad de conciliar y moderar los conflictos en las reuniones. De manera particular, los agricultores parecen haberse sentido menos escuchados (aunque su participación tampoco ha sido demasiado regular). La representante de las personas con movilidad reducida enfatiza el espacio y tiempo que le han brindado en el seno del Grupo de Movilidad Urbana para explicar sus puntos de vista.

4.3.3.4 En relación a la rendición de cuentas

“Yo creo que el grupo técnico [de Campiña] se formó de una manera, cómo decir: “miren he hecho tantas habilitaciones y ahora formo mi grupo técnico y con eso voy a callar las diferentes protestas que puedan haber por las habilitaciones urbanas”. Sin embargo hay un dato que es muy interesante, que es que desde que el grupo técnico ha sido formado ha mostrado sus resultados: solamente ha habido una incorporación en este periodo. Antes habían habido veinte tantas en un sólo año (...) Yo sé que eso no es un indicador muy claro de lo que se ha hecho, pero sí quedó muy claro que la MPA no quería volver a tener los problemas que tuvo antes (...) ha tenido un poco más de cuidado, porque no creo que haya sido porque los convencimos [se refiere a las autoridades, no a los miembros de la MPA directamente involucrados en el proceso] de que perder campiña era deteriorar la calidad ambiental, sinceramente lo dudo”.

(E10.Sociedad Civil-ONG.26/04/2007)

Durante la Estrategia se ha realizado el monitoreo principalmente mediante reuniones del equipo de coordinación local (socio técnico y político). A su vez, también se ha realizado el seguimiento de la estrategia por parte de UN-HABITAT y PNUMA de manera periódica. El establecimiento de canales de información fluidos (incrementados en la segunda etapa) entre los miembros de la coordinación del proyecto ha influido positivamente en el mismo y ha contribuido a la generación de relaciones de confianza.

En cuanto a la documentación del proceso, se han elaborado informes, algunas actas de encuentros y se han publicado los planes de acción y el GEO Arequipa. Sin embargo, parte de la información está aún disgregada y faltan datos sobre el funcionamiento de las reuniones de coordinación y de los grupos técnicos, ya que la realización de actas no ha sido sistemática.

A nivel de evaluaciones, si bien se han llevado a cabo dos encuentros (después de la Consulta Urbana y al final de la segunda etapa) en las que han participado los socios nacionales (CONAM, INDECI, VIVIENDA), UN-HABITAT, MPA y GEA Desarrollo, no se han realizado evaluaciones en el seno de los grupos técnicos. Éstas hubiesen aportado información sobre el funcionamiento de la metodología empleada, los resultados conseguidos, las relaciones establecidas o el manejo de los conflictos surgidos.

En el caso del Grupo de Movilidad Urbana parece más sistematizada la aportación de información al grupo y a la MPA sobre el seguimiento del proceso (cumplimiento de metas, calendario...). Algún representante se queja de que en los grupos técnicos (sobretudo el de Campiña) faltaba la sistematización del seguimiento de los compromisos adquiridos (que hubiese podido realizarse mediante actas).

Por otro lado, aunque existen instrumentos para realizar un seguimiento de las responsabilidades adquiridas por los impulsores principales de la Estrategia (como la aprobación de los planes de acción por ordenanza municipal o el convenio entre la MPA

y UN-HABITAT que establece el marco de compromisos establecidos entre las instituciones) y ha habido comunicación con la prensa, no se han implementado o reforzado mecanismos para monitorear o evaluar, principalmente de manera externa al núcleo de coordinación, el grado de consecución de los mismos.

La falta de confianza en la MPA por parte de participantes del Grupo de Campiña ha sido bien expresada y ha estado presente durante todo el proceso. A su vez, se evidencia el hecho de que la MPA no es monolítica: por ejemplo, todos los entrevistados valoran muy positivamente la labor de la regidora responsable del Grupo Técnico de Campiña por su lucha y presión a su propio equipo del Concejo Municipal en momentos clave del proceso (solicitud de información acerca de las habilitaciones realizadas o aprobación de las ordenanzas). En este sentido, los participantes opinan que la Subgerencia de Gestión Ambiental se ha involucrado y ha sido constructiva.

El conflicto existente en relación a la depredación de la campiña y la desconfianza que éste ha generado entre algunos participantes (parte de los actores no sólo tenían desconfianza en la MPA, sino que veían al socio técnico como actor instrumentalizado por la municipalidad) abre cuestiones sobre la gestión de conflictos en procesos participativos. Por ejemplo, sobre la idoneidad o no de que una de las partes del conflicto (en este caso la MPA) sea quien lidere el Grupo Técnico.

El Grupo Técnico de Campiña ha hecho alguna actividad de incidencia política y ha comunicado a la prensa su posición sobre el tema de las habilitaciones urbanas. Al final del proceso, a su vez, se creó una comisión paralela promovida por las ONG ambientalistas de protesta contra la política de la MPA. Algunos entrevistados entienden esta iniciativa como una disrupción del funcionamiento del grupo. En cualquier caso, parece no haber opiniones consensuadas sobre la diferenciación de acciones de protesta e incidencia política y acciones de negociación de soluciones (esta última siendo, a priori, la función principal de los grupos técnicos).

4.3.3.5 Institucionalización del proceso

Aunque a mediados del año 2007 la Estrategia de Arequipa se encuentra en un momento de transición debido al cambio de gestión municipal en la MPA en enero de 2007, la consiguiente adaptación de la institución al nuevo mandato, así como la falta de financiación para la puesta en marcha de una tercera etapa (que posibilite implementar proyectos piloto), al terminar la segunda fase es posible afirmar que la Estrategia llevada a cabo, en sus dos primeras fases, ha lanzado procesos con impacto a diferentes niveles.

Proceso de aprendizaje y fortalecimiento de capacidades

“Creo que lo más valioso ha sido el conocimiento de experiencias y el compartir experiencias (...). -¿Sientes que has aprendido?- Sí. Ha sido además una motivación

para poder, dentro de las políticas de nuestra gestión, implementar algunas líneas de acción dentro de las que se han propuesto, independientemente de las cosas que nosotros ya habíamos estado avanzando". (E13.Sociedad Civil.14/05/2007)

"Me ha llevado a conocer mucho más las situaciones reales, porque a veces uno sólo ve las cosas desde su punto de vista (...)". (E9.Sociedad Civil.30/05/2007)

"Me ha hecho ver puntos de vista diferentes al enfoque que yo tenía, y me ha enriquecido bastante en mis conocimientos que yo aplico en todas las disertaciones, en la educación que yo tengo con los transportistas, y se las doy a conocer de la forma y manera como ellos deben de entenderla, no hablando de términos muy profundos (...)"
(E11.Gobierno Regional-Técnico.01/06/2007)

Todas las personas entrevistadas perciben que han aprendido del proceso. Muchas personas destacan su mayor comprensión de los problemas abordados y de la necesidad de interrelacionar diferentes áreas para buscar soluciones. En este sentido, el proceso ha desarrollado y fortalecido capacidades y experiencias técnicas fundamentalmente centradas en la planificación estratégica; en la toma de decisiones concertada y multidisciplinar; así como en el reconocimiento de la existencia de visiones distintas y a menudo en conflicto sobre las cuales es necesario trabajar conjunta y negociadamente. Además, gracias a la implementación de la Unidad EMIS, la Estrategia ha mostrado a los participantes (fundamentalmente a los del Grupo Técnico de Campiña) el apoyo a la toma de decisiones que este tipo de instrumentos puede realizar.

A su vez, las personas entrevistadas valoran los procesos participativos como un instrumento válido para la gestión de asuntos de interés público. Sin embargo, no es generalmente percibida como una forma para mejorar la rendición de cuentas del gobierno local y la eficacia del proceso para la obtención de resultados concretos es discutida: principalmente se dan argumentos sobre la falta de compromiso de las autoridades políticas para implementar los resultados de este tipo de procesos. Según los participantes la eficacia también depende del diseño y la gestión realizada del proceso, así como de los participantes en el mismo.

Hasta el momento se han llevado a cabo iniciativas que pueden conducir a un arraigo de la Planificación Urbano-Ambiental en la MPA, y los planes de acción contienen propuestas para la institucionalización de instrumentos de calado para el desarrollo de la ciudad.

En relación a los efectos producidos por la Estrategia en Arequipa hasta ahora, cabe destacar los elementos nucleares y de *software*⁵⁹ que han sido fortalecidos.

⁵⁹ Los elementos *software* son las *capacidades y experiencias técnicas* que se acumulan mediante el proceso del SCP y que se requieren para apoyar las actividades de proceso tales

Por un lado, aunque la integración de enfoques multi-sectoriales e interinstitucionales en procesos de planificación ambiental tienen como precedente la elaboración de la A21L en el 2000, la Estrategia, acompañada por procesos de cambio legal e institucional a nivel nacional y regional en temas urbano-ambientales mencionados en el apartado del contexto político local, ha fortalecido la aceptación del principio de involucramiento de los actores principales en la toma de decisiones.

A su vez, comparando los productos fruto de los inicios de la gestión urbano-ambiental en la ciudad con los planes de acción y el GEO Arequipa realizados en la Estrategia, se percibe una evolución en la concepción de los problemas urbano-ambientales, mostrando una interrelación más sistémica y analítica, menos sectorial y compartimentada, de los retos que enfrenta Arequipa. Esta evolución no es tan sólo perceptible comparando el material producido, sino también en conversaciones individuales con participantes en el proceso.

En relación al fortalecimiento de capacidades, a lo largo de todo el proceso se han realizado capacitaciones dirigidas tanto a los participantes en las diferentes fases del proyecto como a miembros del socio técnico y político. Estos últimos han recibido formación por parte de UN-HABITAT y PNUMA en relación a la metodología y conceptualización de GEO Ciudades y SCP/A21L. Aunque remarcan que algunas formaciones se han producido con desfase temporal (ya habían iniciado una etapa cuando recibían la formación).

Una vez acabada la segunda fase, no se han desarrollado en el seno de la MPA nuevos programas de capacitación a raíz de la Estrategia.

En cuanto a la evaluación del grado de empoderamiento que la Estrategia ha podido fomentar entre los participantes, entre ellos la participación es percibida como una forma clave de conseguir avanzar en asuntos públicos, pero la mayoría de las personas no se refieren a ello como un derecho.

Aún la decepción existente por parte de algunas personas por la falta de continuidad y resultados del proceso, se percibe el fortalecimiento de la cultura participativa entre los participantes entrevistados. La percepción se fundamenta en los aprendizajes adquiridos por parte de los participantes, así como sobre el conocimiento de que actores participantes que se han vinculado, a posteriori, a espacios participativos de la ciudad (como los presupuestos participativos), pretenden continuar participando en procesos colectivos para la toma de decisión o buscan formas de influir sobre el gobierno local o regional.

como la recolección de información, identificación de temas, priorización de temas, clarificación de temas, evaluación de planes y propuestas, formulación de estrategias, planificación de acciones, diagnóstico y preparación de proyectos e implementación de estrategias (UN-HABITAT & UNEP, 1999e).

Partenariado y redes

“Hablando específicamente de mi comisión, por ejemplo, hay gente con la que yo sigo manteniendo contacto, que he conocido en el grupo... seguimos viendo, analizando los problemas... Hay gente muy interesada en los problemas de la ciudad, pero que no tienen el espacio donde poder brindar, volcar esas preocupaciones”. (E9.Sociedad Civil.30/05/2007)

“Hemos hecho nuevos conocimientos, nuevo roce social, nuevas amistades, nuevas caras... Que eso proyecta a la sociedad y nos tenemos vinculados y comunicados por la vía social y comunitaria o por la vía amical”. (E7.Gobierno Regional-Técnico.30/05/2007)

En relación al fortalecimiento de redes de actores o a la creación de nuevas redes, las personas entrevistadas indican que han conocido nuevos actores o han reforzado las relaciones con instituciones que ya conocían. No se han generado, hasta el momento, redes o alianzas formales, aunque se han realizado contactos sobre todo de manera bilateral, o algunos de los actores se encuentran en espacios de concertación ya existentes (como la Comisión Ambiental Regional o la Comisión Ambiental Municipal).

Los grupos técnicos han posibilitado la incorporación y concurrencia para una acción constructiva y de consenso de actores que, a pesar de su importancia estratégica en las problemáticas tratadas, no habían sido incorporados formalmente en espacios de planificación urbano-ambiental (como los agricultores, los habitantes de pueblos jóvenes, las personas con movilidad reducida, sector empresarial o ciclistas).

Esta participación ha evidenciado, a su vez, la necesidad de fortalecer plataformas de representación de sectores de la sociedad civil. La participación social y ciudadana necesita del robustecimiento del tejido configurado por asociaciones civiles. Esto último es en gran medida responsabilidad de las propias organizaciones sociales y civiles, pero el gobierno local puede jugar un papel más activo para facilitar su fortalecimiento. A modo de ejemplo, existe falta de información por parte de la MPA del tejido social con el que cuenta la ciudad, y no parece que exista ningún registro actualizado local de asociaciones que operan en Arequipa.

Asimismo, algunos entrevistados lamentan que desde la aprobación de los planes de acción no han vuelto a ser convocados. Un actor argumenta que, si bien los participantes podrían tomar la iniciativa y convocarse para continuar el trabajo o realizar un seguimiento, es necesario que alguien (alguna institución, órgano) los articule para continuar en contacto (por ahora los dos grupos técnicos parecen desarticulados).

En cuanto a los instrumentos de coordinación específicos que puedan apoyar compartir información entre los participantes, la Comisión Ambiental Municipal (convocada por la MPA) debería ser el espacio natural donde articular a actores participantes en los

grupos técnicos que aún no asisten a este órgano de concertación. Durante el primer semestre de 2007 (con la nueva gestión municipal) la CAM se ha reunido dos veces y no ha invitado a todos los participantes de los grupos técnicos. Uno de los entrevistados manifiesta sentirse ofendido por este hecho (se enteró por la televisión de que la CAM se había reunido). Desde la municipalidad, el subgerente de gestión ambiental responde que se estudiará la propuesta, si bien su visión sobre el papel y función de la CAM no es muy esperanzadora ya que han decidido no convocarla regularmente.

No existen iniciativas claras de fortalecimiento de redes a nivel nacional (el socio técnico indica que UN-HABITAT y los otros Organismos Internacionales implicados en la Estrategia a nivel nacional deberían impulsar este aspecto). De hecho, Perú es el único caso dentro de los países vinculados a procesos de SCP/LA21 promovidos por UN-HABITAT en el que no existe una institución de anclaje a nivel nacional.

Gobierno local

“Hasta ahora nadie nos ha llamado. A pesar de que han tenido ya creo una reunión, no he sido invitado. Ha habido una reunión de la CAM la semana pasada y yo me he enterado por la televisión. (...) A pesar de que, mi persona (ya a título de persona, ni siquiera como institución) yo he cumplido a cabalidad con ellos, no?” (E12.Gobierno Local-Técnico.11/05/2007)

“(...) el tema en Perú pasa porque la formalidad a veces define la existencia o el éxito o fracaso de cualquier acción que se haga cuando se tiene de socio al Gobierno. Entonces, se necesitaban documentos que el Gobierno, el Estado, el Municipio los vea con la suficiente contundencia legal, normativa (legal en este caso no, porque era una cooperación) pero sí con la correspondiente contundencia técnica y de reglas claras para que apoyen.” (E13.Sociedad Civil.19/04/2007)

Durante la Estrategia se han dado cambios estructurales y de carácter legal en la MPA. La conversión de la Comisión Ambiental provisional de la MPA a un órgano ejecutivo integrado en la estructura orgánica de la MPA (la Subgerencia de Gestión Ambiental, formalizada el año 2005 durante la ejecución de la Estrategia); la aprobación por Ordenanza Municipal del *Plan de Acción Para la Sostenibilidad de la Campiña Arequipeña* y las *Políticas para la Gestión de la Movilidad Urbana en Arequipa*; o la Ordenanza Municipal para parar nuevas habilitaciones de suelo urbano, son indicadores positivos del impacto sobre la institucionalización llevada a cabo durante la Estrategia. Estos hechos, sin embargo, no aseguran por sí solos la implementación de las recomendaciones y propuestas elaboradas: es necesaria una voluntad política efectiva, dotada de recursos.

El impacto de la Estrategia sobre las políticas actuales del gobierno que ocupa el poder es discutible. Aunque existen iniciativas y acciones en el seno de la MPA relacionadas o coherentes con las propuestas de los planes de acción, la interrelación entre éstas y el

trabajo de la Estrategia no es directa, en el sentido de que algunas iniciativas han sido tomadas sin conocimiento previo de aquello elaborado desde los grupos técnicos.

También puede considerarse que los procesos de gestión urbano-ambiental iniciados desde mediados de los años 90 han impactado en el gobierno local en aspectos como el incremento de la información pública y sensibilidad sobre la participación ciudadana o el desarrollo sostenible. Hay actividades que así lo demuestran: ediciones cada dos años de A21L desde la MPA, campañas de sensibilización a la población desde la MPA (como la limpieza del río Chili), generación de nuevos espacios de concertación como la CAM u otros grupos técnicos, atención a la ciudadanía desde la Subgerencia de Gestión Ambiental...

Con todo, aunque existan procesos lanzados con impacto en la cultura participativa o de desarrollo urbano sostenible, se evidencia que estos logros pueden verse mermados o no fortalecidos dependiendo de los gobiernos que ocupen el poder. Dos funcionarios con larga experiencia en la MPA indican que el gobierno de la MPA del período 1999-2002 (cuyo alcalde pasó a ser presidente del Gobierno de la Región) “creía” en la participación ciudadana y hasta creó un área dedicada a este tema en la MPA. Su percepción es que la gestión de 2003-2006 (bajo la cual se desarrolla la Estrategia) ha dado una menor prioridad a estas cuestiones, mientras que la actual gestión ha vuelto a retomadas en forma de Subgerencia de Participación, Promoción Social y Juventud, aunque aún es pronto para ver qué tipo de resultados reales se dan.

Así, el carácter y prioridades del gobierno local, su visión estratégica, aparecen como factores importantes para la implementación de iniciativas que ahonden en el desarrollo sostenible y democrático de la ciudad. Asimismo, otro elemento clave detectado son las capacidades internas de la municipalidad: personas que trabajan en la institución remarcan esta necesidad, así como la falta de planes de capacitación internos o la habitual costumbre de los gobiernos de turno de subcontratar o crear equipos externos para desarrollar proyectos de planificación o necesitados de un mayor grado de conocimiento experto que no revierten en el fortalecimiento de las capacidades internas.

La continuidad de este tipo de procesos se ve reforzada, no obstante, por la existencia de un órgano de línea con competencias directas en los asuntos de interés (como la Subgerencia de Gestión Ambiental) o marcos legales que fuercen el desarrollo de procesos participativos (como la obligación por ley de realizar presupuestos participativos).

Existe también el reto, en el seno de la MPA, de fortalecer los mecanismos de coordinación entre los diferentes órganos de gestión existentes, prominentemente la Gerencia de Desarrollo Urbano, Subgerencia de Gestión Ambiental, Subgerencia de Planificación y Gerencia de Transporte Urbano y Circulación Vial. De igual manera, se requiere la participación de la Subgerencia de Recursos Humanos con el objetivo de

planificar acciones de capacitación técnica y sensibilización necesarias para fortalecer y dotar de transversalidad a la gestión urbano-ambiental municipal. Por otro lado, parece clave, a más largo plazo, aportar contenido y acción a órganos que parecen establecidos para fomentar la participación ciudadana, como la Subgerencia de Participación, Promoción Social y Juventud. La percepción es que la Estrategia podría haber reforzado la articulación y el trabajo concertado y transversal en el interior de la MPA.

A su vez, sería necesario diseñar acciones para buscar apoyo e integrar en los espacios de concertación de la MPA las iniciativas planteadas: la Comisión Ambiental Municipal (CAM), el Concejo de Coordinación Local Provincial (con responsabilidad de aprobar el Presupuesto Participativo) o el Sistema Local de Gestión Ambiental.

4.3.4 Sobre la sostenibilidad y evolución futura de la iniciativa

“La impresión que yo tengo es que hay un interés grande de la ciudad con respecto a esto que estamos tratando. Es grande el interés, el problema es que también ellos ven que lo que uno propone o indica es como que se queda ahí la propuesta. Y no pasa nada. (...) Si uno le da el seguimiento y ves que no pasa nada ya no le tomas importancia o simplemente ves que no es serio... O también llega un punto de hartazgo. (...) Podemos hacer muchas propuestas, pero hay una persona que tiene la autoridad de la ciudad. Que acoja esas propuestas y que de alguna forma las haga cumplir. (...) (que tome) la iniciativa a una propuesta que nosotros le estamos dando como sociedad civil. Que no simplemente nos pasee...” (E5.Sociedad Civil.07/05/2007)

(Sobre el paro en el proceso y la tercera fase prevista de implementación de proyectos) “-¿Por eso se para, porque no hay financiación?- También... se van sumando pequeños puntos que hacen que algo se pare. (...) La tercera parte estaba... era un sí que iba a continuar. Por eso es que hubo una reunión con el alcalde (supuestamente la de enero 2007 con UN-HABITAT), y sí el proceso iba a continuar. Y de un momento a otro (el socio técnico) nos comunica que ya no va a haber digamos... como plata, plata, no tanto así! (...) Deben ser directivas de NNUU también... (...) Claro, es que no es sólo (cuestión de) plata (...). Queda pendiente retomarlos y ver qué se hace.” (E14.Gobierno Local-Técnico.27/05/2007)

La Estrategia llevada a cabo en Arequipa, como ha sido mostrado, ha tenido impactos diversos. Actualmente, sin embargo, quedan interrogantes a considerar al preguntarse sobre la sostenibilidad de la experiencia.

En relación a procesos de diagnóstico y evaluación urbano-ambiental sería recomendable que en la planificación de procesos GEO Ciudades se pudiera prever su actualización y mantenimiento futuros. Por el momento, la actualización necesaria del informe GEO Arequipa no ha sido contemplada. La permanencia de la Unidad EMIS en el corto y medio plazo, puede contribuir a ello.

En referencia a la gestión de la información, en el corto plazo, a su vez, será necesario resolver el futuro de la Unidad EMIS creada. La sostenibilidad de la Unidad depende de la voluntad política y financiera de la MPA y de la búsqueda de soluciones que hagan del sistema una herramienta incorporada orgánicamente a la estructura municipal para ofrecer información clave para la ciudad.

Por otro lado, después de la aprobación de los planes de acción por ordenanzas municipales en diciembre de 2006 y su presentación pública en enero de 2007 (con la ya nueva gestión municipal y representantes de UN-HABITAT), los participantes lamentan no haber recibido ninguna otra noticia. La pasividad de las autoridades locales, así como la falta de continuidad en el apoyo económico por parte de UN-HABITAT, tras la finalización del convenio, para poner en marcha una tercera fase de la Estrategia (que implicaría la implementación de algún proyecto demostrativo de los planteados en las propuestas), aún cuando se aprecia que existían expectativas de que así fuera, producen desánimo en buena parte de los entrevistados. Estos expresan el miedo a que la iniciativa quede como tantas otras (únicamente en papel) y que su esfuerzo haya servido para bien poco. Algunos argumentan la falta de consideración por parte del gobierno local en relación al compromiso y trabajo realizado.

Este hecho incurre en la importancia de clarificar expectativas al principio del proceso, así como en trabajar posibilidades de financiación futura cuando se llevan a cabo acciones participativas para la concertación de propuestas. Se entiende que esto es un aspecto central en el que deberían involucrarse todos los actores.

Para finalizar, es también necesario remarcar que, a medida que vaya desplegándose la actual gestión municipal es posible que se pongan en marcha proyectos dentro de la MPA sobre los cuales los planes de acción lanzan propuestas, como el desarrollo del catastro multifinalitario (cuya implementación revertiría en las finanzas de la MPA) o la actualización del Plan Director⁶⁰. De hecho, referente al Plan Director, la MPA aprobó a principios de junio de 2007 la Ordenanza Municipal N° 473 en la que se sientan las bases y el equipo de trabajo para la elaboración de un Plan de Desarrollo Urbano. En la propuesta que sustenta la elaboración de esta ordenanza, se recomienda, entre otras cuestiones, la consulta de las propuestas realizadas en los planes de acción.

4.4 En síntesis

A lo largo del presente capítulo hemos discutido la interacción entre la gobernanza democrática y las Agendas 21 Locales. Para ello hemos contrastado la visión de

⁶⁰ La MPA (por el convenio firmado con UN-Habitat que marca el trabajo en la segunda etapa de la Estrategia), tiene la responsabilidad de hacer revisiones del Plan Director en lo que guarda referencia con la gestión sostenible de la Campiña y la gestión del Transporte/Movilidad Urbana, de acuerdo a las directrices obtenidas de los Grupos Técnicos.

alcance global de los programas urbano-ambientales de UN-HABITAT con una experiencia local concreta como es la desarrollada en Arequipa.

De esta manera, hemos discutido los elementos que consideramos centrales en esta interacción, como son la importancia de la especificidad local, la necesidad de una visión estratégica construida durante el proceso, el papel de la participación y su relación con los mecanismos de rendición de cuentas, el desarrollo de capacidades y los procesos de aprendizaje o la evaluación de las experiencias y la institucionalización. A lo largo del siguiente capítulo trataremos de estructurar estas discusiones en aspectos concretos que sean útiles para la implementación práctica de los procesos de planificación del desarrollo sostenible en la ciudad.

5 A21L Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA LOCAL

El objetivo de este apartado es, a partir de los análisis realizados, subrayar los aspectos que pueden fortalecer la interrelación entre la A21L y la gobernanza democrática local. Tal como hemos planteado la cuestión, trataremos de analizar este vínculo a través de las dimensiones de participación y rendición de cuentas. El resto de dimensiones como la visión estratégica, la eficacia o la equidad serán abordadas en su relación a estas dos primeras.

5.1 La importancia del contexto

En primer lugar, el influjo del **entramado institucional y legal** en los niveles de decisión locales, regionales y nacionales es perceptible en relación al grado de autonomía del gobierno local y al apoyo y capitalización de este tipo de procesos locales a otras escalas y lugares. Así, el grado de descentralización del sistema político, o las prioridades políticas supralocales son variables que afectan a los procesos A21L en cuanto a que éstos suponen procesos de toma de decisión y de transformación organizacional y legal. En el caso de Arequipa, por ejemplo, el proceso A21L ha venido acompañado de cambios en marcos legales que le han sido favorables, y, a su vez, ha evidenciado las dificultades de coordinación tanto nivel vertical (local-regional-nacional) como horizontal (sectorial).

A su vez, es necesario tener en cuenta la **estructura y organización administrativa** del gobierno local, la calidad de su funcionamiento. Esta consideración se fundamenta tanto por el hecho de que los procesos A21L deben conocer las características propias del gobierno local (y sobre todo aprovechar los posibles aliados a las iniciativas), como por el impacto deseado que se desee tener de ellas en miras a una institucionalización. En este sentido, fortalecer la coordinación entre las diferentes áreas administrativas y de gestión durante los procesos emprendidos puede fomentar la implementación y sostenibilidad de los cambios que se desean impulsar.

Por otro lado, **la conflictividad, el clima político y de cohesión social** en torno a las temáticas tratadas o la legitimidad percibida del gobierno local existente también influyen en el proceso tanto en la elección de la problemática que se afronta –y el interés y motivación que se ponga en ella–, como en las presiones que van a recibir tanto el gobierno local como otros actores participantes. En otro orden de cosas, parece clave la consideración del marco temporal de las legislaturas. Especialmente relevante es tener en cuenta el momento de la gestión del gobierno local en el poder, ya que su agenda varía por la proximidad de elecciones municipales. Así, es aconsejable iniciar procesos de A21L en los inicios del periodo de mandato, menos marcados por intereses “cortoplacistas” de continuidad en el poder.

En segundo lugar, es posible aglutinar factores de contexto que están relacionados con el conjunto de **capacidades y experiencias previas** existentes en el ámbito local

considerado. Así, las capacidades de la administración, de la sociedad civil o del sector privado en ámbitos relacionados con la planificación y gestión urbano-ambiental o la participación promueven tanto el origen de procesos de A21L como el enriquecimiento de los mismos y su legitimidad social y política. Más allá, es posible vincular la existencia de titulaciones universitarias alrededor de estos temas como un factor catalizador para la vinculación de líderes locales en A21L. Asimismo, la experiencia previa de la ciudad en procesos participativos y de gestión urbano-ambiental es un factor relevante por los aprendizajes que diferentes actores hayan adquirido de los mismos, y sirven, a su vez, como elemento sobre el que realizar comparaciones y análisis críticos.

Un tercer grupo de factores que marcan el desarrollo de A21L están relacionados con las **características y estructuras sociales del ámbito local** en el que se desenvuelven. El análisis del marco social –modelado por factores culturales y económicos–, el reconocimiento de los grupos de interés de la ciudad, de la estructura de clases y de desigualdad entre sus habitantes es clave cuando las A21L pretenden modificar situaciones de exclusión e incorporar a grupos marginados en espacios de decisión de políticas e iniciativas con impacto en su calidad de vida y oportunidades. Sin este análisis las A21L pueden fácilmente disminuir su impacto transformador, repitiendo o consolidando estructuras de poder ya existentes. Las diferencias sobre cuestiones de género, racismo, educación o nivel económico son fácilmente trasladables a espacios de negociación como las A21L. Este análisis requiere, entre otras cosas, examinar las características de la sociedad civil (cómo y quién es representado, con qué grado de fortaleza y legitimidad...). Más allá, interfieren en procesos de A21L patrones culturales relacionados con la participación y la información. Su reconocimiento al inicio y durante el proceso puede fomentar el trabajo y capacitación sobre habilidades y actitudes que refuercen valores vinculados a la igualdad o al enriquecimiento colectivo que supone la diversidad de conocimientos y bagajes.

Finalmente, los análisis realizados muestran el influjo que **organismos internacionales o la cooperación bilateral** ejercen sobre los procesos de A21L y, especialmente, sobre la gobernanza local. Por un lado, la perspectiva de ingresos económicos fomenta que gobiernos locales inicien este tipo de procesos. Esto puede acabar siendo su motivación principal, dificultando la institucionalización o sostenibilidad de los mismos por su dependencia de financiación externa. La financiación externa puede ser fuente de motivación, pero también de inercia, en las decisiones locales, dando forma a las mismas mediante sus prioridades y condicionalidades. El gobierno local, por ejemplo, puede dar continuidad a líneas de acción porque ya han recibido apoyo económico externo, aunque no se evalúe la idoneidad de seguir o priorizar estas líneas de acción frente a otras. Se percibe a su vez el solapamiento sobre el terreno de acciones e iniciativas por parte de distintos organismos internacionales. En relación a la

dependencia comentada anteriormente, se aprecian problemas vinculados a la “continuidad de la ayuda” y a la importancia de compromisos sostenidos en el tiempo. En relación a la sostenibilidad de estos compromisos, es interesante también tener en cuenta los motivos que llevan a un organismo internacional a colaborar con una determinada ciudad, ya que estas motivaciones (además de fundamentadas en criterios ambientales, políticos o socioeconómicos) pueden estar conectadas con aspectos coyunturales relacionados con las personas que en un momento determinado ocupan puestos de responsabilidad. El cambio de puesto de estas personas conlleva, entonces, incertidumbre en el ámbito local sobre la continuidad del soporte.

Por otro lado, el apoyo internacional es también percibido como fuente de conocimiento y de legitimidad a las acciones emprendidas. En este sentido, da apoyo y fomenta la congregación de distintos actores sobre procesos locales.

Una vez presentados estos elementos que dan forma al proceso y resultados de A21L, a continuación se desarrollan aprendizajes relacionados con el funcionamiento interno de los mismos. Teniendo en perspectiva las dimensiones de la gobernanza antes citadas, los aprendizajes han sido clasificados conforme a aspectos de contenido y metodológicos fundamentales en procesos de A21L.

5.2 Visión estratégica

El enfoque urbano-ambiental de UN-HABITAT incorpora un planteamiento estratégico que considera el desarrollo sostenible como un proceso complejo de interacción entre sus dimensiones económicas, sociales y ambientales. Para ello combina la elaboración de visiones a largo plazo con la implementación de acciones orientadas a la resolución de problemas inmediatos y concretos.

El **pensamiento estratégico** comienza con una reflexión profunda sobre las características del desarrollo sostenible y los desafíos que plantea en un espacio urbano concreto. En ese sentido, la formulación de una visión estratégica permite a la ciudad elaborar una imagen compartida de un futuro deseable que estimula, guía y orienta los elementos centrales del desarrollo urbano.

Complementariamente, la implementación de acciones se emplaza en el corto-medio plazo y, aun sin perder de vista su impacto estratégico, se centra en objetivos específicos y problemas concretos. Esto supone dos beneficios importantes para el proceso en su conjunto. Por una parte, los principios, ideas y estrategias son puestos a prueba en el terreno, lo que permite refinar el contenido general de la visión. Por otra, al centrarse en problemas concretos, favorece la movilización de recursos y la asunción de compromisos, lo que permite valorar de un modo más realista las limitaciones existentes a nivel estratégico.

Siguiendo a Loeckx *et al.* (2004), *estos dos registros de la planificación y gestión urbano-ambiental pueden ser entendidos conjuntamente como un **proyecto de proyectos**, en el que visiones y acciones están en continua interacción. Cuando además se combinan con la participación efectiva de múltiples actores se crean las condiciones adecuadas para un verdadero aprender haciendo en la producción colectiva de la ciudad.*

Dado que el desarrollo urbano sostenible no es solamente complejo, sino también altamente cambiante y dinámico, las visiones deben ser actualizadas para permitir reajustes en las estrategias o acciones en curso. Por este motivo, la visión estratégica es un aspecto transversal a toda la metodología A21L, desde el diagnóstico hasta la implementación.

Estas consideraciones nos llevan a plantear la necesidad de concebir los planes de acción con una **estructura de intervenciones distribuidas en el corto, el medio y el largo plazo**. La experiencia de Arequipa nos muestra cómo el marco financiero de estas intervenciones es un aspecto esencial.

Las intervenciones a corto plazo –o proyectos demostrativos– deben ser viables económicamente y ágiles en su implementación. Es decir, deben poder ser llevadas a cabo con los recursos disponibles de antemano. Se emplean para proporcionar visibilidad y permiten la experimentación en la consecución de resultados tangibles a través de la colaboración entre actores. Son intervenciones orientadas al aprendizaje y permiten obtener realimentación útil para testar y refinar los aspectos esenciales del contenido de la visión.

Si bien las intervenciones a medio y largo plazo no pueden tener un **marco financiero** cerrado de antemano, su delimitación es una parte integrante de la elaboración del plan de acción. En este proceso, la generación y movilización de recursos es una responsabilidad compartida por todos los actores participantes y no sólo por aquellos que impulsaron el proceso.

En cualquier caso, tal como nos muestra la experiencia de Arequipa, las restricciones financieras y la disponibilidad de recursos deben ser consideradas como una variable clave en la elaboración de los planes de acción. Para ello resulta necesario clarificar su procedencia y disponibilidad, así como conocer la fiabilidad y continuidad de los compromisos asumidos –habitualmente por actores de la cooperación internacional–. En caso contrario, se corre el riesgo de generar expectativas poco realistas que finalmente pueden acabar siendo frustradas.

Asimismo, es necesario incorporar un enfoque estratégico en relación al fortalecimiento y desarrollo de capacidades de personas e instituciones, que dé continuidad a los procesos a largo plazo.

5.3 Participación

La perspectiva sobre la participación que UN-HABITAT expresa, por ejemplo, desde sus dimensiones de buena gobernanza, es extraíble desde la comprensión que realiza de aspectos como la equidad o la implicación ciudadana y ciudadanía. Así, ésta es entendida como inclusiva, implicando el **empoderamiento de sectores excluidos** (como las mujeres) en espacios de toma de decisión. A partir de este planteamiento, una de las cuestiones clave a preguntarse es ¿cómo se realiza el proceso de empoderamiento para la participación? ¿Invitar a un espacio de negociación a representantes de un sector o grupo cuyos intereses no están siendo suficientemente visibilizados y tenidos en cuenta implica que éstos cuenten con el poder adecuado para hacer valer su perspectiva sobre un problemática determinada? La respuesta a esta pregunta no es sencilla y depende en gran medida del contexto y realidad local que se esté analizando. En cualquier caso, parece importante dar oportunidades de participar a quién previamente no dispone de ellas: mejor ser invitado que ignorado (de hecho, los casos de estudio muestran que hay sectores o grupos que permanecen invisibles en las A21L). Sin embargo, sería también necesario preguntarse si es adecuado buscar estrategias para fortalecer a sectores excluidos antes, o a medida que el proceso de A21L se desarrolla.

En este sentido, la perspectiva *bottom-up* supone fomentar procesos mediante los cuales grupos con menor poder puedan reivindicar **espacios de poder**. Desde este punto de vista puede argumentarse que la metodología SCP/LA21 tiene una perspectiva más pragmática de la participación que normativa. Así, la participación es considerada positiva porque da sostenibilidad a las decisiones tomadas desde poderes públicos y porque estas decisiones, a su vez, cuentan con una descripción de la realidad y de las necesidades más amplia al estar informadas por más puntos de vista. No obstante, parece menos relevante en la metodología propuesta, preguntarse si existen condiciones sociales para una participación más igualitaria e inclusiva, y proponer, después del análisis, acciones para que ésta pueda darse. Esto puede suponer, entre otras cosas, llevar a cabo acciones coordinadas y a más largo plazo con agentes y representantes sociales. O entender la participación no sólo en espacios invitados, sino promover la creación de nuevos espacios que fortalezcan a grupos cuya articulación es necesaria para una representatividad real y en condiciones de igualdad en los espacios ya considerados en las A21L⁶¹.

En relación al punto anterior, otro de los riesgos clave relacionado con los procesos de A21L es la facilidad con la que éstos pueden ser acaparados por **perspectivas tecnocráticas**. Este es un escollo del que los manuales de UN-HABITAT y PNUMA son

⁶¹ Por ejemplo, también puede valorarse la puesta en marcha de acciones en base al controvertido principio de “discriminación positiva”. Aplicándolo bajo criterios de género, étnicos, de formación académica o área de especialización...

conscientes y sobre el que expresan alertas y alternativas para contrarrestar el riesgo de que expertos y técnicos acaben imponiendo su visión y discurso⁶²: en el caso de los Grupos de Trabajo, a modo de posibilidad, se plantea la eventual creación de un comité técnico que respalde las decisiones de los Grupos de Trabajo, sin que estos dejen de ser los motores de la negociación y propuesta (UN-HABITAT & UNEP, 1999d).

En el caso de Arequipa, por ejemplo, la aparente dicotomía expresada aquí como “tecnificación versus apropiación ciudadana” del proceso no acaba de estar bien resuelta, pues la sensación mayoritaria de los participantes es la de falta de visibilidad y de conexión con la ciudadanía, tanto en relación al mismo proceso como en los materiales generados. Dedicar recursos a la comunicación y sensibilización, así como acercar a los participantes a las realidades sobre las que están discutiendo, son propuestas que pueden mejorar este aspecto más allá de consultas urbanas⁶³.

En otro orden de cosas, cabe resaltar que los **marcos legales** que respaldan o promulgan espacios para la toma de decisiones colectiva y participativa, así como la existencia de estructura organizativa en los gobiernos locales que incorpore los principios de participación y concertación, aunque no son condición suficiente para la existencia de procesos participativos, sí son factores que, cuando menos, apoyan la legitimidad de los mismos. Así, la A21L debiera apoyar la existencia de estos instrumentos y procurar no generar espacios paralelos o solapados para la gestión pública local⁶⁴.

A nivel metodológico, el SCP/LA21 resalta la importancia de **cuidar y planificar los procesos participativos**, así como la necesidad de dedicar recursos humanos y económicos a las tareas relacionadas con la promoción y el sustento de la cotidianeidad de este tipo de procesos. En el caso de los Grupos de Trabajo, por ejemplo, realiza una explicación detallada del tipo de “rutinas” (así son nombradas) que es importante llevar a cabo en las reuniones o para la documentación del proceso (UN-HABITAT & UNEP, 1999d, págs. 63-72). El análisis de caso realizado apunta también hacia esta dirección: la sistematización del trabajo, la organización y facilitación del mismo, son clave tanto para conseguir resultados, como para motivar y mostrar a los participantes que participar es un asunto “serio” en el que hay que respetar el tiempo de cada persona, además de aprovechar y enriquecer sus capacidades.

Con todo, a raíz de las experiencias estudiadas, es posible destacar aspectos metodológicos que sería necesario fortalecer. Por un lado, se pasa muy

⁶² Particularmente expertos vinculados a áreas de conocimiento científicas o técnicas.

⁶³ La metodología SCP/LA21 habla de la necesidad de “pisar el terreno”, aunque el día a día o la falta de recursos afecten la consecución de este objetivo (UN-HABITAT & UNEP, 1999d).

⁶⁴ Este principio está contemplado por la metodología SCP/LA21 (UN-HABITAT & UNEP, 1999e).

superficialmente sobre la necesidad de trabajar sobre habilidades, actitudes y capacidades de los integrantes en el proceso participativo que puedan apoyar el mismo. Si bien se dan consejos sobre cómo motivar a los participantes, no se considera en la perspectiva la generación de grupo o el análisis de la **dinámica de grupos**⁶⁵. Así, dedicar tiempo a fomentar el conocimiento de las personas, de sus expectativas, el trabajo de habilidades comunicativas y para la cooperación parece depender de la suerte de facilitación que se dé en una experiencia determinada. Más allá, la generación de relaciones de confianza (algo que parezca surgir por generación espontánea) parece clave cuando los procesos participativos, son, en primera instancia, procesos relacionales.

La idea anterior está relacionada con dos aspectos. Primeramente, las acciones para potenciar buenas y cooperativas dinámicas de grupo contribuirían a facilitar la **gestión de los conflictos** que existen o puedan surgir a lo largo del proceso. Efectivamente, se hace poco análisis de tipo conflictual desde la metodología SCP/LA21 cuando los procesos participativos (y los procesos de toma de decisión pública, en general) suponen manejar visiones distintas y muy a menudo contrapuestas (i.e. en conflicto). En segundo lugar, la labor mencionada de generación de equipo de trabajo, junto con una perspectiva de análisis y gestión de conflictos, podría ayudar a encarar el miedo a la cooptación por parte del gobierno que muchos de los actores de la sociedad civil han manifestado haber tenido.

En definitiva, la participación se beneficia de la realización de actividades de reflexión y capacitación de los diferentes actores sobre el significado, implicaciones actitudinales, técnicas y habilidades que es necesario manejar en el mismo proceso participativo.

A otro nivel, en relación a la metodología, también es importante cuidar la fase de finalización del trabajo y de despedida. En el caso de los Grupos de Trabajo, aunque claramente éstos son concebidos para tener una duración limitada en el tiempo, es importante que los mismos participantes (con toda la información sobre la situación del proceso, así como de los recursos existentes) evalúen y decidan cuándo, de qué manera se disuelven, cómo se continúan, si es necesario y posible, las relaciones puestas en marcha.

Para finalizar, existen otros retos que han sido identificados en el análisis de la participación en procesos de A21L. Por un lado, los procesos participativos también dependen de los cambios en la gestión gubernamental, con las distintas listas de prioridades, personas de confianza y amistades que éstos conllevan. De esta manera, la institucionalización del proceso, como argumentan UN-HABITAT y PNUMA, pero también la apropiación del mismo por parte de la ciudadanía, deviene fundamental.

⁶⁵ Ver, por ejemplo, el manual de SCP/LA21 sobre los Grupos de Trabajo (UN-HABITAT & UNEP, 1999d, págs. 73-74).

Por otro lado, a menudo los procesos de A21L pueden quedarse en procesos de consulta o de generación de propuestas sin ir más allá, quedando la **fase de implementación** como la eterna parte de “temario” que nunca se toca. Esto produce, sobretodo, una sensación de frustración en los participantes y socava la supuesta cualidad transformadora y de gestión pública de la participación ciudadana. En este sentido, es necesario fortalecer procesos para que todos los participantes de los Grupos de Trabajo realicen acciones para la movilización de recursos, co-responsabilizándose, desde sus instituciones, en la implementación de los planes y propuestas planteadas⁶⁶.

5.4 Desarrollo de capacidades y aprendizaje

El desarrollo humano sostenible en el ámbito urbano es un proceso complejo debido a las fuertes interrelaciones entre sus dimensiones económicas, sociales y ambientales; así como al gran número de perspectivas e intereses en juego. Esto hace que no haya soluciones preconcebidas de validez universal y que el conocimiento técnico –o experto– no sea suficiente para abordar la diversidad de puntos de vista relevantes. El desarrollo urbano humano sostenible requiere de soluciones innovadoras... pero estas soluciones deben ser elaboradas en cada contexto local específico.

Por este motivo, el principal propósito del enfoque de UN-HABITAT es apoyar el **aprendizaje y desarrollo de nuevas maneras de abordar la sostenibilidad**. Esto implica que todo el proceso se orienta al cambio de actitudes, al estímulo de nuevas formas de pensar las cuestiones urbanas y al desarrollo de nuevos enfoques y perspectivas. Todo esto, además, con la voluntad y determinación de convertir las innovaciones en cambios permanentes para la práctica cotidiana de la planificación y gestión urbana.

Esto hace que el aprendizaje y el desarrollo de capacidades sean uno de los principales beneficios del proceso de A21L, así como uno de los principales mecanismos para su institucionalización.

La idea básica es que los diferentes actores de la A21L (ya sean de la administración pública, la sociedad civil o el sector privado) aprenden nuevas maneras de gestionar conjuntamente el desarrollo urbano a través de una combinación entre experiencia y reflexión. Desde esta perspectiva, todas las acciones del proceso deben ser concebidas para estimular el aprendizaje, lo que requiere de una gradual pero explícita orientación al aprendizaje por parte de todos los actores involucrados.

En este contexto, los procesos de aprendizaje no deben ser entendidos como la adquisición de un conocimiento experto, sino más bien como el desarrollo de un conocimiento tácito generado durante la deliberación propia del proceso participativo.

⁶⁶ Idea aportada por un técnico de UN-HABITAT, manifestando que es un área en la que es necesario profundizar.

No se trata sólo de concebir y entender los problemas urbanos de manera diferente, sino también de desarrollar habilidades de planificación y gestión urbana, así como de asumir valores que redunden en nuevos comportamientos, rutinas y normas. En última instancia, los procesos de aprendizaje deben orientarse a promover un cambio de actitudes en la manera de abordar la sostenibilidad urbana.

En el caso de Arequipa, la mayoría de los actores manifiesta haber aprendido a lo largo del proceso. En particular, destacan una mejor comprensión de los problemas urbanos fruto de la interacción con perspectivas nuevas y diferentes. No obstante, se echan en falta mecanismos sistemáticos de aprendizaje. Aprender de la experiencia es el requisito básico para el aprendizaje significativo, pero los actores no siempre experimentan de manera directa las consecuencias más relevantes de las decisiones que se toman.

Es necesario por tanto, **planificar detalladamente el desarrollo de capacidades**, e integrarlo adecuadamente –en tiempo y forma– en el proceso global de la A21L. Asimismo, es importante hacer un seguimiento continuo del mismo. Hay que definir los requerimientos de capacitación previa y establecer un programa de cursos –u otro tipo de actividades formativas– para posibilitar una participación informada de los participantes en los diferentes eventos de proceso y, en particular, en los Grupos de Trabajo.

Asimismo, es importante dedicar una cantidad significativa de tiempo y esfuerzo a **reflexionar sobre la experiencia** para capitalizar aciertos y errores. Documentar las reflexiones y sintetizar conclusiones es una buena manera de transformarlas en conocimiento explícito que puede ser compartido en el seno de la propia ciudad o en otros contextos. A tal fin, involucrar de manera sistemática a instituciones académicas y de investigación puede darle un valor añadido al proceso.

En cualquier caso, tal como muestra el caso de Arequipa, el modo más efectivo de promover el aprendizaje de aspectos esenciales de la A21L –como son la transversalidad e intersectorialidad del enfoque o su orientación participativa– es a través del propio **desarrollo de iniciativas conjuntas** en las que instituciones y organizaciones diversas se involucran en la toma de decisiones y la implementación de acciones. De ahí la importancia de los Grupos de Trabajo como espacios de la planificación, diálogo y negociación, pues es en ellos donde más claramente se puede percibir el aprendizaje y los cambios de actitud.

El caso de Arequipa muestra que un aspecto crítico del aprendizaje y el desarrollo de capacidades es cómo conseguir que éste trascienda al individuo que participa en el proceso y permee a la institución a la que representa. Es decir, cómo pasar del aprendizaje personal al **aprendizaje organizacional**. Este es, sin duda, uno de los grandes desafíos para la institucionalización de los procesos de A21L.

Son dos las cuestiones relevantes a este respecto. Por una parte, la formación debe estar orientada, de un modo muy particular, al **personal de planta** (técnico) de la administración pública local. Se trata del personal que perdura en la administración más allá de los procesos o proyectos que ésta emprende, por lo que es precisamente a través de sus capacidades y aprendizaje como se institucionalizan los elementos *software* de la planificación A21L. De esta manera se facilita –y se hace posible– su incorporación y transferencia a las rutinas municipales en otras temáticas.

Por otra parte, los programas de desarrollo de capacidades deben articularse con los **mecanismos de formación de recursos humanos** ya existentes. No sólo se optimizan recursos y se obtienen sinergias, sino que se incorporan temáticas, perspectivas y contenidos nuevos a los programas de formación ya institucionalizados. Así, los conocimientos, habilidades y valores asociados a la A21L son progresivamente diseminados por la estructura formativa del sistema político, económico y social de la ciudad incluyendo tanto la orientada a las instituciones (administraciones públicas, organizaciones comunitarias, ONG, sector privado...) como a los ciudadanos.

5.5 Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es una cuestión no prevista explícitamente en la metodología SCP/LA21. No obstante, UN-HABITAT da relevancia a esta dimensión en su concepción de buena gobernanza urbana y, a su vez, la propuesta metodológica realizada por PNUMA y UN-HABITAT considera, aunque de manera no sistematizada, instrumentos y estrategias para reforzar este ámbito (principalmente en torno a la transparencia del proceso y de las decisiones, así como de la documentación del mismo).

Entendida desde las dos componentes definidas anteriormente (“capacidad de obtener respuesta” y “capacidad de hacer cumplir”), es posible extraer diferentes aprendizajes en relación al potencial de las A21L sobre esta dimensión de gobernanza democrática local.

En cuanto a la capacidad de obtener respuesta (derecho a demandar información y respuestas, así como la obligación de proveerlas), los procesos de A21L fomentan una **cultura de la información abierta y transparente**, a disposición de todos los actores implicados así como de la ciudadanía. De la misma manera, se recomienda la sistematización del conocimiento generado y de la documentación del proceso. En la práctica, estos planteamientos se ven contrastados con culturas sobre la información y la gestión del conocimiento propias de un contexto local determinado y variantes en función de la organización o institución participante considerada. Reconociendo esta diversidad, antes y durante el proceso sería necesario analizar y buscar **mecanismos que refuercen la capacidad de respuesta** de los distintos actores implicados. No sólo

del gobierno local hacia los otros participantes (y viceversa), sino también del conjunto del proceso hacia la ciudadanía.

En este entramado de relaciones habría que incluir a organismos internacionales y financiadores, así como las instituciones (y no sólo las personas participantes a título individual) que participan en el proceso. A modo de ejemplo, que los presupuestos y las fuentes de financiación de las A21L sean claros y a disposición de la ciudadanía, que se aclare por qué hay consultorías o expertos que son remunerados y la mayoría de participantes no, los criterios de elección de las empresas consultoras contratadas, de la misma manera que los convenios y marcos legales entre las partes que los impulsan, los términos de referencia... forman parte del tipo de información que posibilita el conocimiento, la decisión y formación de opinión para una posible acción posterior.

Las A21L son una **oportunidad para reflexionar sobre qué significa** la rendición de cuentas y para fomentar el debate entre los participantes sobre su alcance e importancia. Particularmente, a partir del caso de estudio de Arequipa, es posible discernir que la demanda de información a instituciones (públicas y privadas) no es vista como un derecho y un deber a ser cumplido. Se comprende, más bien, como algo que depende de la buena voluntad (en el caso del sector privado y sociedad civil) o de la presión que sea ejercida sobre el gobierno local.

Otra cuestión más espinosa es el refuerzo de la capacidad para hacer cumplir o implementar mecanismos correctivos en el caso de que la rendición de cuentas falle. En este punto (como en el anterior) el papel de los **medios de comunicación** es clave. Metodológicamente, la perspectiva SCP/LA21 apuesta por incluir a los medios de comunicación locales en el proceso, y su rol en la difusión de la Consulta Urbana es preeminente (UN-HABITAT & UNEP, 1999). Sin embargo, su potencial como mecanismo para presionar sobre la rendición de cuentas es poco valorizado, aunque en la práctica (como en el caso de Arequipa) sí es utilizada como instrumento para fomentar la responsabilidad del gobierno local sobre las decisiones tomadas.

Otros instrumentos, como la firma de convenios, existencia de leyes, ordenanzas municipales, términos de referencia, actas o relatorías... apoyan la capacidad de hacer cumplir. En el caso de Arequipa, el mero funcionamiento del Grupo Técnico Local de Campaña sirvió para disminuir la falta de transparencia en torno a las habilitaciones urbanas. Los **espacios participativos** en relación al gobierno local, aunque muchas de las veces los propios participantes no sean conscientes de ello, son instrumentos de control y monitoreo de la acción pública.

A su vez, cabe decir que si bien está extendida la visión de que el gobierno local (y de otros niveles de gobierno) debe ser responsable y rendir cuentas hacia su ciudadanía, parece aún difícil la consideración de que el mismo tipo de dinámica debiera darse en el

sector privado, la sociedad civil o los organismos externos que financian o intervienen en los procesos.

Este punto es significativo en cuanto a que continuar explorando formas de generación y seguimiento de los compromisos adquiridos y responsabilidades de los diferentes actores de la A21L en relación a la ciudadanía, puede conducir a una mayor responsabilidad compartida sobre el proceso emprendido y a un fortalecimiento de la sostenibilidad de las acciones.

Para acabar, cabe recordar la importancia de empoderar a **sectores excluidos** para la rendición de cuentas, ya que no es posible establecer relaciones de co-responsabilidad y monitoreo cuando un colectivo o grupo no tiene las bases de poder para reclamarlas. Como se comentaba anteriormente tratando la participación, los procesos de A21L deben ser conscientes del mapa de poder de un contexto local determinado, así como promover la sensibilización y el debate entre los actores participantes sobre derechos y deberes vinculados a la ciudadanía. Este debate, a su vez, debería establecer y explicitar qué tipo de mecanismos de rendición de cuentas se prevén durante el proceso.

5.6 Evaluación

En sintonía con su orientación al aprendizaje, el enfoque SCP/LA21 de UN-HABITAT incorpora el objetivo de evaluar las experiencias y documentar de un modo sistemático el conocimiento generado a lo largo del proceso. La evaluación es concebida como un momento en el proceso –habitualmente a mitad o final del mismo– que analiza el impacto y elabora lecciones aprendidas que permiten reorientar la implantación de la metodología y facilita su transferibilidad a otros contextos.

Desde el punto de vista de la gestión del programa y en paralelo a su esquema flexible de implementación, resulta esencial disponer de un **sistema efectivo de seguimiento y evaluación** de los avances que opere con continuidad. Es esta la única manera de valorar consistentemente las diferentes opciones que surgen a lo largo del proceso y, en consecuencia, acertar en la toma de decisiones. No obstante, la implantación en la práctica de programas de seguimiento y evaluación es muy desigual y no se hace de una manera sistematizada.

Tal como se ha indicado con anterioridad, la A21L se orienta a generar e institucionalizar procesos de cambio a largo plazo, y esto requiere de la obtención de resultados tangibles. Por esta razón, y coherentemente con la filosofía general del enfoque, la eficacia en la gestión del programa requiere que el monitoreo y la evaluación no se centre únicamente en resultados e impactos, sino también en la evaluación de procesos.

En relación al **seguimiento de impacto**, se hace necesario definir un conjunto de indicadores representativos de cada una de las dimensiones de la sostenibilidad urbana: medio ambiente, economía, asuntos sociales y gobernanza. De este modo, se pueden trazar las tendencias del desarrollo urbano, lo que permite identificar las acciones oportunas para potenciar los avances y contrarrestar los retrocesos. Sin embargo, la evaluación de impacto es controvertida, ya que los cambios en el desarrollo urbano responden siempre a causas que por definición son extremadamente complejas. Por ello, es realmente difícil establecer en qué medida son consecuencia directa de la implementación del programa. En cualquier caso, lo que sí que está claro es que este conjunto de indicadores puede resultar muy útil a la hora de perfilar las características básicas del escenario urbano e identificar cambios relevantes en él.

Por otro lado, y desde el punto de vista del **seguimiento del proceso**, el objetivo es conocer las cualidades de los procesos de toma de decisiones que intervienen en la planificación y gestión urbano-ambiental. Así, se asume que la calidad del proceso depende del grado de participación de los actores relevantes y, en consecuencia, los sistemas de monitoreo se orientan a identificar las debilidades a este respecto y proporcionar mecanismos de alerta temprana. En relación al punto anterior, es pertinente referirse a las herramientas de evaluación desarrolladas por UN-HABITAT como el Índice de Gobernanza Urbana (UN-HABITAT, 2004) o los Indicadores de Toma de Decisiones Participativas (UN-HABITAT & UNEP, 2001), que si bien no han sido empleados sistemáticamente en los programas SCP/LA21, presentan un gran potencial. Entre sus características cabe destacar que se trata de mecanismos participativos de evaluación.

Finalmente, es importante mencionar que de cara a aumentar la eficiencia y el rigor, es necesario **emplear mecanismos locales para la evaluación tanto de impactos como de procesos**. Aunque existen colecciones de indicadores desarrollados explícitamente para posibilitar la comparación entre ciudades, el sistema de monitoreo en su conjunto debe ser diseñado de acuerdo a las demandas y puntos de vista de los actores locales. Si no es así, no sólo resultará difícil recopilar la información necesaria para medir y cuantificar los indicadores, sino que además éstos no serán plenamente representativos de la realidad local.

5.7 Institucionalización

Una de las características fundamentales de los programas SCP/LA21 es que su objetivo último se centra en promover cambios profundos en la manera de pensar el medio ambiente urbano y en la manera de actuar de personas e instituciones. La institucionalización consiste precisamente en **hacer que los cambios se transformen en permanentes**, es decir, en conseguir que sean asimilados en hábitos, procedimientos, normas y rutinas. Para ello, es necesario comprometer a las instituciones urbanas, las organizaciones cívicas y los ciudadanos.

La institucionalización significa que la filosofía de fondo de la planificación y gestión urbano-ambiental propia de la A21L es asimilada e integrada por las instituciones y organizaciones de la ciudad, y que sus principales ideas son comúnmente aceptadas. Significa que las actividades del proceso llegan a ser actividades normales y rutinarias en la administración local, así como en las diversas organizaciones y grupos. Significa que se llevan a cabo nuevas prácticas para la gestión urbano-ambiental, independientemente de si se enmarcan en un programa específico o no.

Por este motivo, más que imponer metodologías específicas, la institucionalización se centra en la **asimilación de los principios clave** –participación, transversalidad, orientación al aprendizaje...– de la planificación y gestión urbano-ambiental. Sin embargo, de cara a incorporarlos plenamente en la gobernanza local, los principios deben ser ajustados de acuerdo a necesidades y propósitos específicos. Para ello, se requiere el desarrollo de **elementos software** –como capacidades técnicas y cualificación específica– y que los **productos concretos** –como las estrategias, los planes de acción o la formulación de proyectos concretos– se ajusten al *modus operandi* habitual de la municipalidad, al tiempo que influyen sobre ella de modo recíproco.

Y es que las A21L no deben pretender funcionar de manera autónoma al resto de la municipalidad. Al contrario, deben aspirar a ser integradas en el modo de proceder del gobierno local, al tiempo que influyen en la manera de concebir la Administración Local en su conjunto, así como su relación con los ciudadanos y la sociedad civil.

Un mecanismo clave para lograr el vínculo de los programas con la toma de decisiones del gobierno local es el establecimiento de relaciones formales entre las prioridades del programa y las preocupaciones cotidianas e **instrumentos de gestión habituales de la municipalidad**, como los presupuestos municipales o los planes generales y sectoriales de desarrollo. Asimismo, es importante conseguir el apoyo y el mandato encomendado a los Grupos de Trabajo.

Sin embargo, no existe una especificación estándar del diseño institucional más adecuado para la consecución de este objetivo. El apoyo político de alto nivel es un aspecto crítico y la proximidad al gobierno local es importante para favorecer la apropiación.

A partir de la experiencia analizada, encontramos una serie de barreras a la institucionalización que se pueden agrupar en dos conjuntos de cuestiones relevantes. Por una parte las limitaciones en las responsabilidades legales y constitucionales de los diferentes niveles de gobierno, genera un impacto significativo en la habilidad institucional para planificar y programar las inversiones públicas locales en medio ambiente. Además, las acciones locales son a menudo restringidas por legislación y

normativa supramunicipal lo que obliga a una correcta consideración de las restricciones que impone.

Por otra, en la estructura organizativa del gobierno local prevalecen las dificultades en la coordinación interdepartamental y existen dinámicas asentadas opuestas al enfoque intersectorial. Esto lo complica la rotación política, con los consiguientes cambios en el gobierno local y la ruptura con las experiencias anteriores que en ocasiones esto produce. La institucionalización viene precisamente a tratar de superar los desajustes ocasionados por los vaivenes políticos.

Todo esto conduce a una serie de consideraciones importantes a la hora de impulsar la institucionalización de los procesos A21L:

- La **motivación del gobierno local** es un aspecto clave para su institucionalización, e incluye tanto a los representantes políticos como al personal de plantilla. Sin motivación, voluntad y compromiso reales por parte de una masa crítica suficiente en la municipalidad, cualquier acción de institucionalización no podrá llevarse a la práctica. Obviamente, no solamente el gobierno local debe comprometerse con el proceso, pero el impacto de sus actitudes y comportamientos es muy significativa.
- Es necesario considerar la articulación y el fortalecimiento de las relaciones entre los **ámbitos local, regional y nacional** como parte integrante de la institucionalización. En ese sentido, la A21L debe tratar de articularse y trabajar en paralelo con instancias y organismos externos a la municipalidad y de carácter supra local. De este modo se garantizan los apoyos externos necesarios y se favorece la institucionalización.
- En relación con lo anterior, la filosofía A21L no debe estar orientada simplemente a la creación de islas de innovación, sino a generar una cultura más amplia de la gestión del medio ambiente en la ciudad. Por ese motivo, su articulación con organismos supramunicipales puede contribuir a una **estrategia de replicación y ampliación** en la que pequeñas iniciativas son puestas en práctica y luego ampliadas tanto a escala urbana como a niveles más amplios. De hecho, uno de los objetivos específicos es favorecer la implementación de programas nacionales y regionales de replicación para permitir que otras ciudades se beneficien del *know-how* previamente generado. Esto implica integrar las lecciones aprendidas en los marcos políticos y legales nacionales.
- Las **instituciones “de anclaje”** son aquellas que van a garantizar que las funciones de apoyo al proceso de A21L se van a mantener en el tiempo incluso cuando el apoyo externo termina (como puede ser la financiación aportada financiada por UN-HABITAT, PNUMA u otros organismos). Estas instituciones de anclaje deben adoptar un cierto papel de liderazgo, y son aquellas que cuentan con recursos, conocimiento experto e influencia en el área de su competencia. La selección de las instituciones de anclaje es un aspecto clave de la institucionalización sin embargo,

de cara a potenciar las características endógenas del proceso cabe plantearse una pregunta de mayor calado: ¿las instituciones de anclaje deben ser seleccionadas de antemano por los impulsores (ya sean locales, nacionales o internacionales) o deben surgir del propio proceso? Probablemente, la respuesta se halle en un punto intermedio en el sentido de que deben ser identificadas –a lo largo del propio proceso– pero su integración y ejercicio de liderazgo debe ser progresivo.

- Los **socios técnicos** desempeñan un papel central a lo largo de todo el proceso y también son clave en su institucionalización. Son los brazos operativos del programa y permiten, entre otras cosas, velar porque éste se lleva a la práctica de la manera más fiel a sus principios generales. Un aspecto que debe reforzarse a este respecto es la adecuada selección y control de estas entidades⁶⁷. Aunque se trata de un caso parecido al anterior, pues pueden constituirse a posteriori en instituciones de anclaje, las funciones de los socios técnicos los hacen sensiblemente diferentes a éstas. Es necesario tomar como criterios de selección, además de las capacidades técnicas y recursos de que disponen, los valores y actitudes con que cuenta el grupo humano que conforma la entidad que actuará como socio técnico. Además es fundamental considerar su grado de vinculación y la calidad de sus relaciones con otros actores pues, en cierto modo, deben ser percibidos como garantes de una cierta neutralidad organizativa.
- De cara a garantizar la institucionalización es fundamental que los planes, programas y proyectos que emanan de la A21L consigan una **integración y articulación con el sistema de planes existentes**. Ya sea el Plan General de Ordenación Urbana o cualquier otro tipo de plan sectorial, el proceso de A21L local debe ser capaz de integrar en ellos la perspectiva de la sostenibilidad. Tan importante es generar planes de acción ambiental como integrar la variable ambiental en los planes de otra índole.
- Finalmente, cabe destacar la importancia de incorporar instrumentos para la **documentación del proceso** a las rutinas de trabajo, capturando los eventos y lecciones aprendidas tan pronto ocurran. La experiencia muestra que esto no es lo habitual, hecho que supone un obstáculo para crear una cierta memoria institucional del proceso que apunte su continuidad en el largo plazo.

5.8 En síntesis

A lo largo del capítulo, se han discutido una serie de aspectos relevantes de la gobernanza urbana del desarrollo humano sostenible en relación a las Agendas 21 Locales. Se ha destacado la importancia del contexto político-institucional y se han desarrollado cuestiones relativas a algunas de las dimensiones centrales de la gobernanza democrática local tal como ha sido formulada: participación, rendición de

⁶⁷ Los socios técnicos pueden ser tanto entidades sin ánimo de lucro como empresas privadas de consultoría o incluso instituciones del ámbito académico e investigación.

cuentas y visión estratégica. Finalmente, se ha discutido la cuestión del desarrollo de capacidades y el aprendizaje, en relación a la evaluación y la institucionalización del proceso. Todo ello nos permitirá a continuación elaborar una serie de conclusiones generales del trabajo de investigación.

6 CONCLUSIONES

Cómo la A21L puede contribuir a la profundización de la democracia en el ámbito local constituye la inquietud transversal que ha impregnado el presente trabajo. ¿Qué transformaciones impulsan los procesos de A21L en la gobernanza urbana? ¿Qué tipo de modelo democrático promueven a nivel local? Preguntas como éstas han guiado la discusión en la que hemos tratado de relacionar la A21L y la gobernanza democrática local.

Antes de finalizar es pertinente articular una serie de conclusiones que nos permitan recapitular sobre los análisis realizados y retomar algunos aspectos esenciales del marco teórico desde el que concebimos la gobernanza local. Esto es lo que pretendemos hacer en el presente capítulo.

Una concepción interpretativa de la gobernanza

En el marco de un concepto tan controvertido como es la gobernanza, entendemos que es importante adquirir un posicionamiento conceptual al respecto. Frente a la perspectiva neoliberal, que entiende la gobernanza como fruto de leyes microeconómicas de validez universal que enfatizan las virtudes del mercado y limitan el papel del estado, o la netamente institucional, centrada en la eficacia y las redes como formas organizativas óptimas, en el presente trabajo asumimos una concepción interpretativa de la gobernanza.

Entendemos que el sistema de gobernanza se construye a través de procesos sociales, económicos y políticos concretos, en los que los actores y sus formas de interacción lo modulan y conforman de acuerdo a propósitos específicos. La gobernanza es fruto, por tanto, de las relaciones sociales y políticas que aparecen en el sistema urbano, lo que nos permite hablar de la responsabilidad del conjunto de actores, organizaciones e instituciones que en él operan –ya sean locales, regionales, nacionales o internacionales–. Considerar la gobernanza como un producto social y político nos permite vincularla al debate sobre la **profundización de la democracia**.

De este modo, entendemos la noción de gobernanza desde un planteamiento netamente político en el que la **cuestión del poder** deviene un aspecto esencial. Esto nos lleva a enfatizar la participación y el empoderamiento como ejes básicos del potencial democrático del concepto. En ese sentido, reconocemos las aportaciones clave –e irrenunciables– que ha elaborado la democracia representativa, pero entendemos que a nivel local pueden ser complementadas oportunamente con propuestas basadas en la democracia participativa.

El desarrollo humano sostenible y la importancia de lo local

Las ciudades son espacios de interacción entre procesos locales, regionales, nacionales y transnacionales, lo que genera múltiples identidades en conflicto. Por eso,

la localización del desarrollo humano sostenible no debe ser entendida como una traducción unívoca de principios universales a condiciones locales, sino como un proceso de diálogo permanente entre estas instancias que reconoce y valora la importancia del ámbito local y su carácter único.

En ese sentido, más que hablar de democracia debemos hablar de democracias. Desde una perspectiva interpretativa de la gobernanza, asumimos que si bien hay un conjunto de principios universales subyacentes al concepto de democracia, es importante cómo cada espacio local –cada lugar, cada ciudad– los reinterpreta y desarrolla de acuerdo a sus propias especificidades. De hecho, la A21L es un enfoque que plantea la necesidad de repensar la sostenibilidad del desarrollo humano desde la **preeminencia de lo local**, si bien en un permanente diálogo con lo nacional y lo global.

Nuestro trabajo ha mostrado algunos aspectos que resultan clave a este respecto, como son el entramado institucional y legal, la estructura y organización de la administración pública –tanto a nivel local, como regional o nacional–, la conflictividad política y la cohesión social, las capacidades existentes y las experiencias previas de planificación urbana, las características de la estructura social y la relación con los organismos internacionales y de cooperación.

Participación y empoderamiento

El elemento central de la gobernanza son las interacciones entre los actores que operan en la ciudad –caracterizadas por la diversidad, el dinamismo y la complejidad–, y el marco institucional en el que éstas se producen. La gobernanza se centra en el conjunto de reglas que determinan el modo en que estas interacciones tienen lugar.

Por tanto, a la hora de abordar la discusión sobre la profundización en la democracia a través de la A21L, lo que interesa es conocer cómo ésta es capaz de influir estas reglas en relación a los espacios de participación y si realmente genera empoderamiento en los actores sociales para influir en la agenda del desarrollo humano sostenible.

Desde este punto de vista, la A21L establece la creación de **espacios de participación** para el diálogo, la negociación, la deliberación y el consenso. De las características de estos espacios de participación se derivan sus principales contribuciones al fortalecimiento de la democracia local.

En este sentido, es habitual que las A21L opten por espacios por invitación, aunque en ocasiones el proceso puede catalizar la creación –e integración– de espacios reclamados por la ciudadanía o la sociedad civil en temáticas concretas. Esto hace que, si bien la iniciativa de la participación suele ser de tipo consultiva, el proceso puede generar un empoderamiento real de los actores que conduce a la toma de decisiones e incluso a la implementación conjunta de iniciativas.

De cara a profundizar en esta perspectiva *bottom-up* es necesario fomentar procesos mediante los cuales grupos con menor poder puedan reivindicar **espacios de poder e influencia en las decisiones significativas**. En ese sentido, la participación debe pensarse en el marco de una estructura social y política en el que los procesos históricos son determinantes a la hora de conformar el entramado institucional. Los espacios de participación no aparecen en un vacío social, al contrario, hay aspectos estructurales que los condicionan y limitan de maneras múltiples. Por ese motivo, la equidad en la participación debe ser un criterio básico a la hora de fundamentar una gobernanza participativa, y esto requiere dar voz a los que tradicionalmente han sido excluidos de los procesos de decisión.

La principal precaución a este respecto es que los procesos participativos que se implementan en el marco de la A21L sean conscientes de las relaciones de poder –y exclusión– que se dan entre los diferentes grupos urbanos. Por ello, es clave incorporar a la A21L una perspectiva más substantiva de la participación en la que se valoren de un modo sistemático las condiciones sociales para que ésta sea más igualitaria e inclusiva, y se propongan acciones para llevarla a cabo. En esencia, la participación en la A21L debe incorporar la perspectiva del empoderamiento como incremento en la capacidad efectiva de influir en la toma de decisiones y la implementación de acciones.

A nivel metodológico, resaltamos la importancia de **cuidar y planificar los procesos participativos**, así como la necesidad de dedicar recursos humanos y económicos a las tareas relacionadas con la promoción y el sustento de este tipo de procesos, en particular en sus aspectos cotidianos. En definitiva, se trata de articular y mantener de modo coherente una respuesta adecuada a las principales cuestiones que orientan los procesos participativos: qué, quién, cuándo y cómo. Esto requiere entender el por qué la gente participa o deja de hacerlo, así como superar perspectivas tecnocráticas en los enfoques de planificación e integrar a sectores tradicionalmente excluidos (como las mujeres) en los espacios de toma de decisión. Dos aspectos concretos a considerar en los procesos participativos de la A21L son el fortalecimiento de las dinámicas de cohesión grupal y la gestión de conflictos.

Rendición de cuentas

El vínculo entre la participación y el empoderamiento se implementa a través de mecanismos efectivos de **rendición de cuentas**. Ésta debe ser entendida como un triángulo de responsabilidades mutuas entre la administración pública, la sociedad civil y el sector privado en el que la ciudadanía ejerce un control de fondo sobre todos ellos.

Entendemos que la A21L está habitualmente concebida para incorporar la participación en las fases de diagnóstico, análisis y elaboración de planes de acción. Por ello, la implementación de acciones y proyectos suele quedar relegada a un formato diferente en el que la participación activa de la sociedad civil y la ciudadanía pasa a un segundo

plano. Para superar esto, entendemos que más allá de una cultura de la información abierta y transparente, se requieren mecanismos que refuercen la capacidad de respuesta y de exigir respuesta por parte de los actores involucrados en los procesos de planificación. De esta manera, los procesos de A21L podrán ir más allá de la consulta y la generación de propuestas, para llegar a abordar con solvencia la fase de implementación, habitualmente relegada a la eterna parte de “temario” que nunca se llega a tocar.

A partir de nuestro caso de estudio hemos visto que esto puede llegar a ser así, en la medida en que los espacios de participación se convierten también en espacios de control y tutela sobre las acciones que se emprenden –o se dejan de emprender– desde la administración pública, la sociedad civil y el sector privado. Entendemos que es precisamente este enfoque el que conduce a un empoderamiento real de los actores clave en relación con las iniciativas del desarrollo urbano sostenible.

A nivel metodológico, la rendición de cuentas requiere de una mayor y más profunda conceptualización en el marco de las A21L. No obstante, entendemos que éstas pueden ser un instrumento privilegiado para repensar los mecanismos de rendición de cuentas desde la perspectiva normativa del desarrollo humano sostenible en el ámbito urbano. Esto pudiera ser una buena excusa para iniciar en cada contexto local concreto un debate profundo en relación a la democracia, la ciudad y la ciudadanía... lo que abre discusiones importantes sobre los derechos urbanos –de los ciudadanos y ciudadanas que habitan la ciudad– y el papel que desempeñan en la planificación y la gestión de la ciudad para su desarrollo humano sostenible.

Concurrencia entre visión y acción

La gobernanza es el proceso a través del cual las sociedades toman sus decisiones importantes, determinan quién participa y cómo se rinden cuentas mutuamente. Por decisiones importantes entendemos aquellas relacionadas con las opciones estratégicas que una determinada ciudad afronta y, por su propia naturaleza, suelen ser complejas e implican compromisos substanciales en la medida en que las dinámicas globales y locales se entrelazan en el contexto urbano.

En ese sentido, es habitual concebir la A21L más como un instrumento para paliar determinadas consecuencias negativas del desarrollo –ya sea a nivel medioambiental o social–, que como una iniciativa para transformar la propia dinámica de la ciudad para hacerla más sostenible. Esto responde a dos motivos de fondo. Por un lado la propia interpretación del concepto de desarrollo sostenible, que habitualmente incluye un sesgo ambientalista importante. Por otro, los enfoques metodológicos centrados en la consecución de resultados concretos en detrimento de aspectos más intangibles como son la participación, la construcción de redes, el desarrollo de capacidades y el aprendizaje social.

En contraposición a esto, entendemos que la A21L debe incorporar un enfoque estratégico que considere el desarrollo humano sostenible como un proceso de interacción entre sus dimensiones económicas, sociales y ambientales, con la gobernanza como cuarta dimensión articuladora. Ello requiere asumir la complejidad y la incertidumbre como aspectos inherentes a la planificación del desarrollo humano sostenible. Para ello, la elaboración de **visiones** estratégicas a largo plazo debe ser complementada con la implementación de **acciones** orientadas a la resolución de problemas inmediatos y concretos, de manera que sea posible valorar en la práctica la viabilidad y potencialidad de las iniciativas propuestas.

De esta manera, la A21L opera en dos esferas diferentes de planificación en lo que podríamos entender como un **proyecto de proyectos**, donde visiones y acciones están en continua interacción. Esto tiene consecuencias metodológicas importantes sobre la participación y la rendición de cuentas como dimensiones esenciales de la gobernanza democrática local. En la medida en que las visiones de futuro son construidas sobre la base de acciones concertadas y participadas por los diversos actores clave de la ciudad, se potencian los mecanismos de rendición de cuentas que permiten elaborar proyectos de futuro más realistas y viables. Además, cuando visión y acción se complementan con la participación y el compromiso activo de los actores sociales y políticos se crean las condiciones adecuadas para un aprendizaje efectivo en la construcción colectiva de una ciudad más sostenible.

Nuestro trabajo muestra cómo esta interacción continua entre visión estratégica y acción operativa requiere concebir los planes de acción con una estructura de intervenciones distribuidas en el corto, el medio y el largo plazo. Las acciones a corto plazo tienen una orientación al aprendizaje y la experimentación, que permite explorar opciones realistas de participación y acción concertada de los actores urbanos y desarrollar capacidades y construir redes de colaboración. Las acciones a medio y largo plazo deben capitalizar los aprendizajes generados y ampliar la escala de intervención. La experiencia nos muestra que disponer de un **marco financiero** claro que abarque todo este conjunto de intervenciones es un aspecto esencial, ya que son precisamente las cuestiones económico-financieras las que impiden, en gran medida, la implementación integral de la A21L.

Institucionalización

La A21L se orienta a promover cambios profundos en la manera de pensar la sostenibilidad urbana y en la manera de actuar de personas y organizaciones. La institucionalización consiste precisamente en hacer que los cambios se transformen en permanentes, es decir, en conseguir que sean asimilados en hábitos, procedimientos, normas y rutinas. Por este motivo, más que imponer metodologías específicas, la A21L se orienta a la asimilación de sus principios clave –participación, enfoque estratégico intersectorial, orientación al aprendizaje, rendición de cuentas...–.

En una primera aproximación, podemos decir que, si hay algo que resulta estratégico para la institucionalización de los cambios en la gobernanza local, es el **desarrollo de capacidades**. La planificación participativa requiere de capacidades que normalmente no están presentes en los actores urbanos. Por ello, la idea básica es que a través de la A21L los actores aprenden nuevas maneras de gestionar conjuntamente el desarrollo urbano sostenible a través de una combinación entre experiencia y reflexión. Por este motivo, todas las acciones del proceso deben ser concebidas para estimular el aprendizaje, entendido como la adquisición de conocimientos, el desarrollo de habilidades y la incorporación de valores que redundan en nuevos comportamientos, rutinas y normas. Es fundamental que los procesos de aprendizaje se orienten a promover cambios de actitudes en la manera en que los actores se relacionan para promover la sostenibilidad del desarrollo humano en el ámbito urbano. Todo esto requiere de una planificación detallada del desarrollo de capacidades, de manera que se integre adecuadamente en el proceso global de la A21L. Nuestro trabajo muestra cómo el principal desafío a este respecto consiste en trascender el aprendizaje individual para alcanzar un aprendizaje a **nivel organizacional**.

Desde un segundo plano más formal, es importante que los productos concretos que se obtienen en el proceso de planificación de la A21L se integren en el sistema de planes existentes en la municipalidad y se articulen con los instrumentos de gestión ya existentes (presupuestos, recursos humanos...). Es necesaria la **articulación** y el fortalecimiento de las relaciones entre los ámbitos local, regional y nacional, de manera que las experiencias urbanas no se conviertan en "islas de innovación" y puedan integrarse en estrategias amplias de replicación y ampliación. En este sentido, las instituciones de anclaje son clave y su liderazgo debe emerger en el propio proceso. Asimismo, los socios técnicos deben ser seleccionados no sólo en función de sus capacidades técnicas, sino de acuerdo a su vinculación con los principios del proceso A21L.

Finalmente, destacar que más que introducir cambios y convertirlos en permanentes, profundizar en la gobernanza democrática local supone institucionalizar una nueva manera de afrontar los cambios que de manera continua requiere el desarrollo humano sostenible en el contexto actual. En ese sentido, la A21L tiene la potencialidad de abrir espacios de participación que son fuentes de cambio institucional. Al generar opciones de participación para grupos tradicionalmente excluidos de la planificación urbana, se catalizan nuevas preferencias y conflictos que obligan a modificar los equilibrios previamente existentes. De este modo, las reglas del juego que rigen la planificación y gestión del desarrollo humano sostenible de la ciudad son moduladas y transformadas de un modo progresivo, abriendo nuevas opciones democráticas en la gobernanza de la ciudad.

7 BIBLIOGRAFÍA

- (2000). *Declaración de Hannover de los líderes municipales en el umbral del siglo XXI*. FEMP.
- Alonso, A., & Sevilla, E. (2000). El discurso ecotecnocrático de la sostenibilidad. En I. Bárcena, P. Ibarra, & M. Zubiaga (Edits.), *Desarrollo sostenible: un concepto polémico*. Bilbao: Servicio Editorial Universidad del País Vasco.
- Arrieta. (2007). *Informe de la Pobreza Humana de Arequipa Metropolitana-2006*. Arequipa: Centro de Investigaciones de la Universidad de San Agustín de Arequipa.
- Azfar, O., Kahkonen, S., Lanyi, A., Meagher, P., & Rutherford, D. (2004). Decentralization, Governance and Public Services: The Impact of Institutional. En M. Kimenyi, & P. Meagher (Edits.), *Devolution and Development: Governance Prospects in Decentralizing States* (págs. 19-62). Aldershot:: Ashgate Publishing limited.
- Bell, S., & Morse, S. (2003). *Measuring sustainability: Learning by doing*. Sterling, VA: Earthscan Publications Ltd.
- Bericat, E. (1998). *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social*. Barcelona: Ariel.
- Bermejo, R. (2000). Acerca de las dos visiones antagónicas de la sostenibilidad. En I. Bárcena, P. Ibarra, & M. Zubiaga (Edits.), *Desarrollo sostenible: un concepto polémico*. Bilbao: Servicio Editorial Universidad del País Vasco.
- Bermejo, R. (2001). Desarrollo sostenible y humano. En P. Ibarra, & K. Unceta, *Ensayos sobre el desarrollo humano*. Barcelona: Icaria.
- Bevir, M., & Rhodes, R. (2001). A decentered theory of governance: rational choice, institutionalism and interpretation. *Working paper (10)*. Institute of Governmental Studies.
- Blair, H. (2000). Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. *World Development*, 28 (1), 21-39.
- Blas, A., & Ibarra, P. (2006). La participación: estado de la cuestión. *Cuadernos de Trabajo (39)*. Bilbao: HEGOA.
- Borja, J. (2001a). La ciudad y la nueva ciudadanía. *Conferencia pronunciada en el "Foro Europa"*. Barcelona.
- Borja, J. (2001b). El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas. *Instituciones y desarrollo*, 83-142.
- Borja, J., & Castells, M. (1997). *Local y Global. "La gestión de las ciudades en la era de la información"*. Madrid: Taurus.
- Borja, J., & Muxí, Z. (2003). *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.
- Brito, M. (2002). "Buen gobierno" local y calidad de la democracia. *Instituciones y desarrollo*, 249-275.

- Calabuig, C. (2002). Análisis de la situación actual de la implementación de Agendas 21 Locales en Europa y España. Síntesis de propuesta metodológica. *Trabajo de investigación correspondiente a los estudios de Tercer Ciclo. Programa de Doctorado "Proyectos de Ingeniería e Innovación". Septiembre de 2002.*
- Castells, M. (1996). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cerrillo, A. (2001). La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad. *Instituciones y desarrollo* (8 y 9), 543-576.
- CNUMAD. (1992). *Nuestro futuro común*. Madrid: Alianza Editorial.
- Coenen, F. (2001). Explaining the potencial role of LA-21 processes as a participatory planning reform. *General Conference of the European Consortium for Political Research*.
- Coppedge, M. (1996). El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos. En *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. Quito: CORDES-PNUD.
- Corbetta, P. (2003). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Cornwall, A. (2002). Making spaces, changing places: situating participation in development. *Working Paper (170)*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Cornwall, A., & Brock, K. (2005). What do Buzzwords do for Development Policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction'. *Third World Quarterly*, 26 (7), 1043-1060.
- Crook, R., & Manor, J. (1998). *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crook, R., & Sverrison, A. (2003). Does Decentralization Contribute to Poverty Reduction? En *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion* (P. Houtzager, & M. Moore, Trads.). University of Michigan Press.
- Cruz, C. N. (2002). Gobernabilidad y 'governance' democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional. *Desarrollo humano e institucional en América Latina. DHIAL*.
- Doak, J. (2000). *Local Agenda 21 and Planning Practice: Structural Transformation or Window Dressing?* Centre of Planning Studies. The University of Reading.
- Elizalde, A. (1992). Desarrollo y sustentabilidad: límites y potencialidades. Una mirada desde la perspectiva del Sur. *Documentación Social: Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada* (89), 67-83.
- Ferrero, G. (2004). *De los proyectos de cooperación a los procesos de desarrollo. Hacia una gestión orientada al Proceso*. Valencia: Ph.D. dissertation. Editorial UPV.
- Font, J., & Blanco, I. (2003). *Polis, la ciutat participativa*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Font, N. (2000). Local y Sostenible. En N. Font, & J. Subirats (Edits.), *Local y Sostenible. La Agenda 21 local en España*. Barcelona: Icaria Editorial.

- Font, N., & Subirats, J. (Edits.). (2000). *Local y Sostenible. La Agenda 21 local en España*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Font, N., & Subirats, J. (Edits.). (2000). *Local y Sostenible. La Agenda 21 local en España*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Foucault, M. (1970). *La arqueología del saber*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Freire, P. (1970). *Pedagogía del oprimido*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso.
- Garrido, F. (2005). Sostenibilidad y participación ciudadana en los procesos de Agenda 21 Local. En F. Garrido, *Desarrollo sostenible y agenda 21 local. Prácticas, metodología y teoría*. Madrid: IEPALA Editorial.
- Gaventa, J. (2006). Finding the Spaces for Change: A Power Analysis. *IDS Bulletin*, 37 (6).
- Gaventa, J. (2006). Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the 'Deepening Democracy' Debate. *Working Paper (264)*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Gebre-Egziabher, A. (2004). Sustainable Cities Programme: A Joint UN-HABITAT-UNEP Facility on the Urban Environment with Participation of the Duth Government. *Annals New York Academy of Sciences* (1023), 62-79.
- Gercheva, D. (2003). *Local sustainable development planning. Manual for a local sustainable development strategy formulation*. UNDP.
- Gomila, M. F. (2000). La Agenda 21 Local en Europa: un análisis comparado. En N. Font, & J. Subirats (Edits.), *En Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España* (págs. 29-64). Barcelona: Icaria.
- González, M. (2007). ¿Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al desarrollo. *Cuadernos de Trabajo de Hegoa* (42). Bilbao: Hegoa.
- Graham, J., Amos, B., & Plumptre, T. (2003). Principles for good governance in the 21st century. *Policy Brief (15)*. Institute on Governance.
- Grupo de Expertos en Medio Ambiente Urbano de la Unión Europea. (1999). Criterios clave de sostenibilidad local.
- Guba, E.G., Lincoln, Y.S. (1994). "Competing paradigms in qualitative research", incluido en Denzin, N.K., Lincoln. Y. (Eds.): *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Held, D. (1997). *Models of Democracy*. Standford: Stanford University Press.
- Hewitt, N. (1998). *Guía europea para la planificación de las agendas 21 locales: cómo implicarse en un plan de acción ambiental a largo plazo hacia la sostenibilidad*. Bilbao: Bakeaz.
- Houtzager, P. P., Gurza Lavalle, a., & Acharya, A. (2003). Who participates? Civil society and the new democratic politics in São Paulo, Brazil. *Working Paper (210)*. Brighton: Institute of Development Studies.

- Hyden, G. (1992). The Concept of Governance. En H. Goran, & M. Bratton (Edits.), *Governance and Politics in Africa* (págs. 1-21). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Hyden, G., & Hoon, P. (In press). Governance and Sustainable Livelihood. En W. Rosenbaum, & H. Rosenbaum (Edits.), *The Politics of Sustainable Development*. Westport, Connecticut: Praeger Publishers.
- I Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles. (1994). Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad. La Carta de Aalborg. *I Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles. Aalborg (Dinamarca)*.
- ICLEI . (1997). *Local Agenda 21 Survey*. UN Department for Policy Coordination and Sustainable Development.
- ICLEI. (2002). *Second Local Agenda 21 Survey*. UN Department for Policy Coordination and Sustainable Development.
- IHOBE. (2004). *Agenda Local 21. Guía para la puesta en marcha de mecanismos de participación*. IHOBE, S.A.
- Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. *Instituciones y desarrollo* (16), 171-194.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: Government-Society Interactions*. (J. Kooiman, Ed.) London: Sage.
- Korten, D. (1980). Community organization and rural development: A learning process approach. *Public Administration Review*, 40 (5), 480-511.
- Korten, D. (1990). *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. Bloomfield: Kumarian Press .
- Kuhn, T. S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lawrence, J. (2002). *The Future of Local Agenda 21 in the New Millennium*. The Millenium Papers. UNED-UK.
- Leal, P., & Opp, R. (1998/99). Participation and development in the age of globalization. *Development Express* (7).
- Learning Community . (2006). *Local Agenda 21 Local & Participatory Budget. Approaches, methods and instruments for qualified and successful Citizen Participation at the local level*. Stuttgart: KATE Stuttgart.
- Leftwich, A. (2000). Governance and Development: Leaving Politics Out. En *States of Development. On the primacy of politics in development*. Cambridge: Polity .
- Loeckx, A., Shannon, K., Tuts, R., & Verschure, H. (Edits.). (2004). *Urban Dialogues. Visions_projects_co-productions. Localising Agenda 21*. Leuven: UN-HABITAT and PGCHS, K.U. Leuven.
- March, J., & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions: The organizational basis of politics*. New York: Free Press.

- Mayntz, R. (2001). Nuevos desafíos de la teoría de gobernanza. *Instituciones y Desarrollo* (7), 35-51.
- Meadowcroft, J. (2003). Participación y estrategias para el desarrollo sostenible. *Instituciones y Desarrollo* (14-15), 123-138.
- Meadowcroft, J. (2000). Sustainable Development: A new(ish) idea for a new century? *Political Studies* , 48, 370-387.
- Meadows, D., Randers, J., & Meadows, D. (1972). *Los límites del crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mitlin, D. (2004). Reshaping local democracy through participatory governance. *Environment & Urbanization* , 16 (1).
- Mittler, D. (2001). *Hijacking Sustainability? Planners and the promise and failure of Local Agenda 21*.
- Mog, J. M. (2004). Struggling with Sustainability - A Comparative Framework for Evaluating Sustainable Development Programms. *World Development* , 32 (12), 2139-2160.
- Moore, D. B., & Schmitz, G. J. (1995). *Debating development discourse : institutional and popular perspectives*. New York: St. Martin's Press.
- MPA. (2002a). *Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002-2015*. Arequipa: Municipalidad Provincial de Arequipa.
- MPA. (2002b). *Plan Estratégico de Arequipa Metropolitana 2002-2015*. Arequipa: Municipalidad Provincial de Arequipa.
- MPA. (2002c). *Agenda 21 Local: Plan de Gestión Ambiental Urbana de Arequipa*. Arequipa: Municipalidad Provincial de Arequipa, Programa de Educación en Gestión Urbana en el Perú (PEGUP), Asociación Civil Labor, Foro de Ciudades para la Vida.
- MPA . (2005). *Perspectivas del Medio Ambiente Urbano: GEO Arequipa*. Arequipa: Municipalidad Provincial de Arequipa y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- MPA. (2007a). *Plan de Acción para la Sostenibilidad de la Campiña Arequipeña 2007-2010*. Arequipa: Municipalidad Provincial de Arequipa y el Programa de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos UN-HABITAT.
- MPA. (2007b). *Políticas para la Gestión de la Movilidad Urbana en Arequipa 2007*. Arequipa: Municipalidad Provincial de Arequipa y el Programa de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos UN-HABITAT.
- Naredo, J. (1996). Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. En VVAA, *Ciudades para un futuro más sostenible. Primer catálogo español de buenas prácticas*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.
- Naredo, J. (1999). Sobre el tratamiento de la insostenibilidad ecológica y social del “desarrollo económico” y la brecha Norte-Sur. *Ponencia presentada en el Seminario Urbano 1999*

- sobre Codesarrollo y Sostenibilidad. Europa- Magreb. Centro de Cultura Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, 15 de octubre de 1999 .
- Newell, P., & Bellour, S. (2002). Mapping accountability: origins, contexts and implications for development. *Working Paper (168)* . Brighton: Institute of Development Studies.
- Newell, P., & Wheeler, J. (2006). Making Accountability Count. *IDS Policy Briefing (33)*.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- Olmeda, J. A. (2005). *Ciencia de la Administración. I. Teoría de la organización y gestión pública*. Madrid: UNED.
- Oyugi, W. (Ed.). (2000). Decentralization and citizen participation in Africa. *Regional Development Dialogue* , 21 (1), iii-xix.
- Perero, E. (2004). Mecanismos de participación ciudadana en los procesos 21. *VII Congreso Nacional de Medio Ambiente-CONAMA*.
- Pieterse, E. (2000). *Participatory Urban Governance*. Nairobi: UNCHS (Habitat).
- Pindado, F., Rebollo, O., & Martí, J. (2002). *Eines per a la participació ciutadana: bases, mètodes i tècniques*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Plass, A., & Giralda, A. (2002). Retos y dificultades en la implantación de las Agendas 21. En A. Plass, & A. Giralda (Ed.), *Grupo de trabajo, VI Congreso Nacional de Medio Ambiente*. CONAMA.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. *Instituciones y desarrollo (10)*, 103-148.
- Prats, J. O. (2003). El concepto y análisis de la gobernabilidad. *Instituciones y desarrollo (14-15)*, 239-269.
- Ramonet, I. (1998). *La tiranía de la comunicación*. Madrid: Debate.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Bristol: Open University Press.
- Rist, G. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Catarata.
- Romero, A. (1998). *La participación del voluntariado en el desarrollo de la comunidad local*. Guipúzcoa: PPVE.
- Romzek, B., & Dubnick, M. (1994). Issues of Accountability in Flexible Personnel Systems. En P. Ingraham, & B. Romzek (Edits.), *New Paradigms for Government. Issues for the Changing Public Service* (págs. 263-294). San Francisco: Jossey Bass.
- Sartori, G. (1998). *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.

- Selman, P. (1998). Local Agenda 21: Substance or Spin? *Journal of Environmental Planning and Management* , 41 (5), 533-553.
- Selman, P., & Parker, J. (1997). Citizenship, Civicness and Social Capital in Local Agenda 21. *Local Environment* , 2 (2), 171-184.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
- Stren, E. (1997). Introducción. En E. Stren (Ed.), *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Subirats, J. (2000). El factor meridional: ¿Hay una vía propia de la Europa del Sur hacia la sostenibilidad? En N. Font, & J. Subirats (Edits.), *Local y Sostenible. La Agenda 21 local en España*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Tomás, J. (2004). *Estado y tendencias de la Agenda 21 Local en la Comunidad Valenciana*. Valencia: Nau Llibres.
- Tuts, R. (2002). Urban poverty reduction through good urban governance: How can Local Agenda 21 initiatives contribute?. Lessons learned from UN-HABITAT's experience. *International Conference on "Local Agenda 21 in Development Perspectives"*. Brussels.
- UNCED. (1992). Programa 21. *Documentos oficiales de la Cumbre de la Tierra* . Río de Janeiro.
- UNDP. (1992). *Informe sobre el desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano.
- UNDP. (1997). Governance for sustainable human development. A UNDP policy document. UNDP.
- UNDP. (2002). Democratic governance for human development. En *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.
- UNDP. (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006. Hacia una descentralización con ciudadanía*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano.
- UN-HABITAT & UNEP. (1998). Sustainable Cities Programme. Approach and Implementation. *The SCP Source Book Series* . Nairobi: UN-HABITAT & UNEP.
- UN-HABITAT & UNEP. (1999a). Preparing the Environmental Profile. *The SCP Source Book Series. Volume 1* . Nairobi: UN-HABITAT & UNEP.
- UN-HABITAT & UNEP. (1999b). Organizing, Conducting and Reporting an SCP City Consultation. *The SCP Source Book Series. Volume 2* . Nairobi: UN-HABITAT & UNEP.
- UN-HABITAT & UNEP. (1999c). Establishing and Supporting a Working Group Process. *The SCP Source Book Series. Volume 3* . Nairobi: UN-HABITAT & UNEP.
- UN-HABITAT & UNEP. (1999d). Formulating Issue Specific Strategies and Action Plans. *The SCP Source Book Series. Volume 4* . Nairobi: UN-HABITAT & UNEP.
- UN-HABITAT & UNEP. (1999e). Institutionalising the Environmental Planning and Management (EPM) Process. *The SCP Source Book Series. Volume 5* . Nairobi: UN-HABITAT & UNEP.

- UN-HABITAT & UNEP. (2000). City Experiences in Improving the Urban Environment. A Snapshot of an evaluation of six city initiatives in Africa. *The SCP Working Paper Series, Working Paper No 1*. Nairobi : UN-HABITAT & UNEP.
- UN-HABITAT & UNEP. (2001). Measuring Progress in Environmental Planning and Management. Participatory Decision-Making Indicators. *The SCP Source Book Series, Volume 9*. Nairobi: UN-HABITAT & UNEP.
- UN-HABITAT. (2002). *The Global Campaign on Urban Governance. Concept paper*. Nairobi: UNCHS.
- UN-HABITAT. (2004). *Urban Governance Index. Conceptual Foundation and Field Test Report*. Nairobi: UN-HABITAT.
- UN-HABITAT. (2005a). *The Sustainable cities programme in Tanzania 1992-2003*. The SCP Documentation Series, Volume 2. Nairobi: UN-HABITAT-UNEP.
- UN-HABITAT. (2005b). *The Sustainable cities Sri Lanka programme 1992-2004*. The SCP Documentation Series, Volume 4. Nairobi: UN-HABITAT-UNEP.
- Uphoff, N., Esman, M., & Krishna, A. (1998). *Reasons for success: Learning from instructive experiences in rural development*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Valles, M. (1996). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Wilcox, D. (1994). *The guide to effective participation*. Brighton: Delta Press.
- World Bank. (2003). *Sustainable development in a dynamic world: transforming institutions, growth and quality of life*. Washington, DC: World Bank & Oxford University Press.

Bajo el título «Avances de Investigación», se editan en formato electrónico, para su acceso libre desde la página web de la Fundación, los resultados iniciales de los proyectos que han sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo de la Fundación y de su Centro de Estudios.

Fundación Carolina

C/ General Rodrigo, 6, cuerpo alto-4º piso
Edif. Germania
28003 Madrid
informacion@fundacioncarolina.es

CeALCI

C/ Guzmán el Bueno, 133-5º dcha
Edif. Britannia
28003 Madrid
cealci@fundacioncarolina.es